

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo**



**TESIS DOCTORAL**

# **Las relaciones entre Estado y regiones en el ordenamiento italiano**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**José Luis Piñar Mañas**

**Madrid, 2015**

JOSE LUIS PIÑAR MAÑAS

LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y REGIONES  
EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO  
TESIS DOCTORAL



DIRECTOR  
DR. D. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID. MAYO, 1985

## PRELIMINAR

La presente tesis es fruto esencialmente del trabajo de investigación que durante los meses de enero a julio de 1984 llevé a cabo en el Istituto di Diritto Pubblico de la Facoltà de Giurisprudenza de la Universidad de Florencia, con la ayuda de una Beca de la Fundación Juan March en el Plan de Estudios sobre Autonomías Territoriales en el extranjero.

En Florencia conté con la ayuda de, entre -- otros muchos, los profesores Miele, Predieri, Orsi Battaglini, Sorace, Allegretti, Cheli... A todos les agradezco desde aquí su colaboración.

Pero sobre todo agradezco a mi Maestro y Director de la Tesis, D. Eduardo García de Enterría todo lo que me ha ofrecido y enseñado.

Madrid, Mayo 1985.

I N D I C E

Página

I.- <u>INTRODUCCION</u> .....	2
II.- <u>APROXIMACION AL SISTEMA REGIONAL ITALIANO</u> ....	15
<u>Capítulo 1: Bases conceptuales del ordena-</u> <u>miento regional italiano. El</u> <u>origen de las regiones</u> .....	16
A.- Evolución de los ideales regionales a partir de la Unificación.....	21
B.- El nacimiento de las Regiones de Esta tuto especial.....	26
a.- Las islas: Cerdeña y Sicilia .....	26
b.- Las regiones conflictivas del Norte ...	29
C.- La evolución inicial del ordenamiento de las Regiones de Estatuto ordinario.....	37
<u>Capítulo 2: El Estado Regional que diseña</u> <u>la Constitución (breves notas)</u> .....	47
A.- Las Regiones, de Estatuto especial o de Estatuto ordinario, gozan de compe tencias legislativas que para las pri meras se relacionan taxativamente en el artículo 117 de la Constitución, - hoy interpretado conforme a criterios de colaboración entre Estado y Regio- nes.....	50
B.- Relevancia constitucional de las Regiones.....	53
C.- Las Regiones son entes que gozan de - autonomía político-legislativa pero - que no son soberanos.....	57



D.- Al Estado-aparato se le reservan funciones de control sobre las -  
Regiones, pero siempre en el res-  
peto de la autonomía que a éstas .  
reconoce la Constitución como in-  
tegrantes, junto con aquél, del  
Estado-ordenamiento..... 59

E.- Otros rasgos constitucionales de  
las Regiones: los Estatutos y la  
organización institucional de las  
Regiones. En especial la autono-  
mía financiera..... 62

III.- LA ACTIVIDAD REGIONAL. COMPETENCIAS  
NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS ..... 69

Capítulo 1: Los elementos diferencia-  
dores de las Regiones de  
Estatuto especial ..... 70

A.- Las "formas y condiciones parti-  
culares de autonomía". Las "nor-  
mas de actuación" de los Estatu-  
tos ..... 71

B.- Competencias legislativas. Las  
Regiones especiales como únicas  
que ostentan competencias legis-  
lativas primarias o exclusivas ..... 76

Capítulo 2: Regiones de Estatuto or-  
dinario ..... 83

A.- Competencias normativas ..... 85

a.- Límites a la potestad  
legislativa regional ..... 87

a'.- Respeto de las -  
normas constitucionales ..... 87

b'.- Respeto de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado. Remisión.....	87
c'.- Límite material .....	88
d'.- Respeto al interés nacional y a los intereses de las otras Regiones. Remisión .....	88
e'.- Otros límites .....	89
b.- Materias sobre las que las Regiones tienen competencias legislativas .....	89
B.- La actividad administrativa de las Regiones .....	94
a.- Funciones administrativas delegadas .....	96
b.- Funciones administrativas propias de las Regiones .....	98
a'.- La elaboración del D.P.R. 616 de 1977. Los trabajos de la Comisión GIANNINI.....	100
b'.- El D.P.R. 616. La "relectura" del artículo 117 de la Constitución. En particular los actos de "indirizzo e coordinamento" y la forma de relaciones Estado-Regiones que configura. Remisión.....	105
IV.- <u>EL SISTEMA DE RELACIONES EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO</u> .....	117
<u>Capítulo 1: Introducción. Las relaciones entre Estado-aparato y Regiones. Del regionalismo de conflicto al regionalismo de colaboración</u> .....	118
<u>Capítulo 2: Los "principios fundamentales" y su importancia en la configuración de las Relaciones entre el Estado y las Regiones. Las "legge-cornice"</u> .....	128

A.- Introducción. Los principios fundamentales frontera y punto de relación entre las competencias del Estado y de las Regiones .....	131
B.- El concepto de "principi fondamentali" a que hace referencia el artículo 117 de la Constitución. Principios "generales" y -- principios "fundamentales". El componente político de la determinación de la fundamentalidad .....	133
a.- El modelo originario .....	133
b.- La determinación de los principios fundamentales .....	136
C.- Cuadro normativo del que es posible deducir los principios fundamentales.....	142
a.- El problema a resolver.....	142
b.- Posibilidad, o no, de deducir los principios fundamentales de la legislación ordinaria del Estado ante la falta de expresas "leggi-cornice". El artículo 17 de la "legge finanziaria" por el que se modifica el artículo 9 de la "legge Scelba" .....	145
c.- Posibilidad, o no, de deducir los "principi fondamentali" de normas de rango inferior a la ley o de los Estatutos de autonomía .....	154
a'.- Normas de rango inferior a la ley. Sentencia de 25 de junio de 1980. nº 100 .....	154
b'.- Estatutos de autonomía. Sentencia de 30 de enero de 1980, nº 10 .....	156
D.- Efectos de los principios fundamentales sobre el ejercicio de las competencias legislativas regionales de carácter compartido y sobre la legislación, estatal o regional. Efectos de las leyes de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle .....	163

a.- La estructura positiva o negativa de los principios fundamentales. La falta de desarrollo regional de los principios fundamentales estatales y los posibles mecanismos correctores .....	163
b.- Funcionalidad de los principios fundamentales en cuanto al límite para el ejercicio de las competencias compartidas de las Regiones .....	169
c.- Efectos de las "leggi-cornice" sobre el resto de la legislación estatal .....	173
d.- Efectos sobre la legislación regional .....	175
e.- Efectos de las leyes regionales de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle .....	182
E.- Operatividad actual del esquema. Leyes de principio (fijadas por el Estado)-Leyes de detalle (fijadas por las Regiones ) .....	183
F.- Conclusiones. Los principios fundamentales y la efectividad del Estado regional .....	186
<u>Capítulo 3: Interés nacional y relaciones Estado-Regiones</u> .....	190
A.- Introducción. El límite del interés nacional como límite común a las competencias legislativas, de cualquier tipo, de las Regiones ordinarias y especiales. Cuestiones a resolver .....	194
B.- A la búsqueda de un concepto de interés nacional .....	201
a.- Principales intentos de conceptuar el interés nacional .....	201
b.- Interés del Estado-ordenamiento y principios constitucionales. Constitución material y Constitución sustancial .....	208

C.- De la consideración del interés nacional como presupuesto de oportunidad política ("merito") a su consideración, en virtud sobre todo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como presupuesto de legitimidad .....	214
a.- Cuestión previa. Instrumentos de fijación del interés nacional .....	214
b.- El conflicto entre Estado y Regiones "por contraste de intereses". El diseño constitucional y el aspecto procedimental. El límite del interés nacional como límite de legitimidad y como límite de "merito" .....	219
a'.- El diseño constitucional. Los artículos 117 y 127 de la Constitución. Límite de legitimidad y de "merito" .....	219
b'.- El cauce procedimental de la cuestión de "merito" (los artículos 102.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y 137 del Reglamento del Senado). La naturaleza de la decisión parlamentaria y sus efectos .....	226
c'.- Razones por las que nunca se ha hecho uso del control parlamentario de "merito" .....	239
c.- La alteración inicial del modelo y el retorno actual a los orígenes. Las normas de actuación de los Estatutos especiales y la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional .....	245
a'.- Postura inicial restrictiva de la Corte Constitucional. En concreto, las tesis de BARBERA y sus oponentes .....	247

	<u>Página</u>
b'.- "La Corte "apre" alle Regioni?" .....	262
c'.- El reciente cambio de actitud de la Corte. El interés nacio nal "comprime ma non esclude" la potestad legislativa regional .....	269
d'.- Recapitulación y conclusiones .....	278
d.- La función constitucional de la Cor te en los supuestos de conflicto de intereses .....	280
D.- La presunción de prevalencia del Derecho del Estado sobre el de las R <sub>e</sub> giones en Italia. Nota de Derecho Comparado .....	282
E.- El límite del interés nacional y su rela ción con otros límites a la actividad le gislativa regional. En especial el de los principios fundamentales (remisión) y el territorial .....	287
F.- Conclusiones. La Constitución sustancial como único parámetro para determinar el interés nacional. El juicio "de merito" y el de la legitimidad como criterios, no excluyentes. La prevalencia de la Cons titución. El límite del interés nacional vincula tanto al legislador estatal como al regional. La participación de las Re giones en la determinación del interés nacional y el Regionalismo de cooperación .....	292
<u>Capítulo 4: En concreto, el problema de los actos estatales de "indirizzo e coordinamento" sobre la activi- dad administrativa propia de las Regiones</u> .....	297
A.- Introducción. El contenido de la función de "indirizzo e coordinamento" .....	300

B.- El artículo 17 de la "Legge finanziaria" (ley 281/1970) y el artículo 3º de la ley 382/1975 (así como el art. 4º del U. P.R. 616/1977, como instrumentos normativos en los que se regula la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento" .....	305
C.- Problemas en torno a la legitimidad constitucional de la función, en vía administrativa, de "indirizzo e coordinamento" .....	313
a.- El tipo de actividad administrativa regional en cuya relación se discute la constitucionalidad de la actividad gubernativa de "indirizzo e coordinamento" .....	315
b.- Argumentos de quienes niegan en absoluto la constitucionalidad de la función estatal de "indirizzo e coordinamento" .....	317
c.- Argumentos de quienes admiten la función estatal de "indirizzo e coordinamento", pero no en vía gubernativa .....	320
d.- Posturas a favor de la actividad incluso en vía administrativa .....	322
e.- Tesis según la cual es admisible la función de "indirizzo e coordinamento", pero que exige previa y expresa autorización legislativa para ejercerla en vía administrativa.....	330
f.- Otras teorías sobre la justificación constitucional de la función .....	336
D.- La praxis normativa. La experiencia en materia de actos de "indirizzo e coordinamento" .....	344

E.- La jurisprudencia constitucional sobre la materia. En especial las sentencias números 39/1971 y 150/1982. Las exigencias de carácter unitario y el principio de legalidad de la actuación administrativa .....	351
F.- El valor de los actos estatales de "indirizzò e coordinamento" .....	377
G.- Recopilación y conclusiones. El Estado -aparato no es, por sí solo, competente para ejercer la función de "indirizzò e coordinamento" sobre la actividad administrativa propia de las Regiones. Imposibilidad de trasladar el sistema que configura la legislación italiana al modelo español .....	381
<u>Capítulo 5: La Coordinación como sistema de actuación en una sociedad pluralista. En especial, la labor coordinadora del Comisario del Gobierno ...</u>	<u>390</u>
A.- Introducción. La coordinación como punto de encuentro de las exigencias de unidad y autonomía en un sistema de descentralización política .....	392
B.- Los instrumentos de coordinación. En especial la técnica de las directivas. La necesaria participación de las Regiones en su determinación .....	398
C.- En concreto, la labor coordinadora del Comisario del Gobierno .....	406
a.- Introducción .....	406
b.- El Comisario del Gobierno en la legislación .....	411



c.- Aspectos orgánicos del Comisario del Gobierno .....	415
d.- Funciones del Comisario del Gobierno Su posición en la Administración del Estado y en las relaciones entre Estado y Regiones .....	416
a'.- La "sopraintendenza" y la coordinación de las funciones que el Estado desarrolla en las Regiones ....	416
b'.- La coordinación de la Administración estatal con la regional .....	419
c'.- El control sobre la actividad de las Regiones .....	420
e.- Conclusiones sobre la realidad del Comisario del Gobierno .....	424
<u>Capítulo 6: La programación socio-economica como uno de los instrumentos que diseña el cuadro de relaciones - Estado-Regiones.....</u>	<u>426</u>
A.- Introducción. De la libertad de empresa a la programación. De la programación nacional a la regional. De la programación económica a la programación social participada ...	427
B.- El concepto de programación .....	431
C.- La programación nacional. El fracaso de los intentos de llevarla a cabo para el quinquenio 1966-1970. ....	434
D.- El artículo 11 del D.P.R. 616 de 1977: un - paso importante, sobre el papel, para garantizar la efectiva y sustancial participación de las Regiones en la fijación de los intereses del Estado-ordenamiento a través de la - programación socio-economica .....	443

E.- La revisión de las ideas de la programación global. Programación sectorial y programación regional. Relación entre programación nacional y regional .....	449
F.- Conclusiones .....	452

<u>Capítulo 7: De la supremacía del Estado-aparato en el marco de unas relaciones de - conflicto con las Regiones, al llamado "Regionalismo cooperativo". La necesaria colaboración del Estado - con las Regiones.....</u>	454
--	-----

A.- Introducción. Del garantismo al sistema cooperativo participado. La situación anterior a la legislación de 1975-77. La interpretación restrictiva de las materias de competencia regional. La jurisprudencia antirregionalista de la Corte Constitucional. Un nuevo punto de referencia: la Ley 382/75 y el D.P. R. 616/77 .....	457
B.- La razón de ser del sistema de colaboración ...	466
C.- Los supuestos de participación de las Regiones en las actividades del Estado. Las llamadas "funciones constitucionales" de las Regiones .....	472
D.- Hacia nuevos cauces de colaboración. En especial la Conferencia de Presidentes de las Regiones y la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones .....	475
a.- La colaboración bilateral .....	475
a'.- El intercambio de información .....	476
b'.- Los órganos mixtos .....	477

c'.-- La Conferencia de Presidentes de las Juntas Regionales y Pro vinciales (Trento y Solzano) y la Conferencia Permanente para las relaciones entre Estado y Regiones .....	480
b.-- La colaboración unilateral: colabora ción de las Regiones con el Estado- aparato .....	492
c.-- Más allá de la colaboración: en cier tos casos el Estado-aparato debe po- nerse al servicio de las Regiones -- (segundo supuesto de colaboración uni lateral: colaboración del Gobierno -- con las Regiones) .....	498
a'.-- Una vez definidos los ámbitos de actuación del Estado-aparato y de las Regiones, y respetados por éstas los límites que condicionan sus competencias, aquél, el Esta- do-aparato, debe ponerse al ser vicio de las Regiones en la fase de ejecución concreta .....	498
b'.-- Los servicios periféricos del Esta do, o bien deben desaparecer, o -- bien deben reestructurarse y coordi narse con los de las Regiones. La labor coordinadora del Comisario -- del Gobierno .....	500
E.-- Los obstáculos que pueden impedir la efecti- vidad del modelo de colaboración .....	502
a.-- La falta de reestructuración de la Admi nistración del Estado y en concfeto de la Administración periférica .....	502

	<u>Página</u>
b.- La inexistencia de una verdadera Cámara de las Regiones .....	504
F.- Conclusiones. Querer y no poder del regio nalismo cooperativo italiano .....	507
ANEXO I: Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983 por el que se instituye la "Conferenza Sta to-Regioni" .....	509
ANEXO II: Artículo 12 del Proyecto de ley de re- forma del "Ordinamento della Presiden- za del Consiglio dei Ministri" del ac- tual Gobierno CRAXI, relativo a la Con ferencia permanente para las relaciones Estado-Regiones-Provincias autónomas ...	511
V.- <u>CONCLUSIONES</u> .....	513
VI.- <u>ANEXOS</u>	
1.- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	524
2.- TABLA DE SENTENCIAS .....	569

RELACIONES ESTADO - REGIONES

EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO

I.- INTRODUCCION

Entre los innumerables temas que reclaman la atención de quien se acerca al estudio del derecho público, ocupa un puesto sin duda preferente el del "futuro de las autonomías territoriales" (1). Cuando todavía no han pasado ocho años desde que se aprobó la Constitución resulta -- ilusorio pretender que el "sistema autonómico" pueda considerarse consolidado (aunque sí, por el momento, irreversible) (2). Nos encontramos en una etapa necesariamente de -- elaboración y definición de nuevas estructuras. Una etapa -- de sereno estudio y profunda meditación que no admite (que no debería admitir) experimentos triviales de imprevisibles consecuencias. Por ello resulta injustificable dar la espalda al rico bagaje que nos ofrecen experiencias cercanas a -- la nuestra pero de más tradición, a pesar de que en algún --

---

(1) Tomo la expresión "El futuro de las autonomías territoriales" de la aportación del mismo título de GARCIA DE ENTERRIA a la obra colectiva dirigida por él mismo y LINZ, "España un presente para el futuro. - Tomo 2º. Las Instituciones", I.E.E., Madrid 1984, - pp. 99 y ss. Las autonomías territoriales, en efecto, han sido centro de atención doctrinal. Sobre todo, sin duda, la obra de MUÑOZ MACHADO, "Derecho público de las Comunidades Autónomas", Civitas, Madrid I, 1982 y II, 1984. Una exhaustiva relación bibliográfica sobre el tema en ALONSO DE ANTONIO, "Bibliograffía jurídica sobre la organización territorial -- del Estado en la Constitución española de 1978", Revista de Derecho Político de la U.N.E.D., nº 21, -- 1984, pp. 303 y ss.

(2) "La evolución previsible es... hacia un afianzamiento

caso no hayan encontrado todavía la vía satisfactoria de desarrollo institucional en el marco de un sistema descentralizado. Seguramente los sistemas federales alemán y estadounidense y el sistema regional italiano son aquéllos cuyo conocimiento ofrece mayor interés antes de abordar con cierta seguridad el sistema español de las Comunidades Autónomas. De los tres he elegido el tercero, pues no hace mucho que los dos primeros han sido objeto de brillante estudio (3)(4).

---

to definitivo del sistema": GARCIA DE ENTERRIA, op. ult. cit., p. 117.

- (3) Me refiero a las obras de JIMENEZ BLANCO, "Relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales en los derechos alemán y español", I.E.A.L., Madrid 1985, y BORRAJO INIESTA: - "El control judicial de leyes bajo la cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos", Tesis doctoral, Madrid, 1984.
- (4) En cuanto al sistema italiano, en España contamos, entre otros, con los trabajos de FERRANDO BADIA, - "Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947", Instituto de Estudios Políticos; Madrid 1962 y ARGULLOL MURGADAS, "La autonomía regional. Estudios de derecho público sobre las autonomías regionales italianas" I.E.A.L., Madrid 1977. Ambos, pues, anteriores a la Constitución española de 1978.



Tras dar una ojeada a los artículos de la Constitución española de 1978 que regulan el nuevo modelo territorial que la misma implanta, y a aquéllos de la italiana - de 1947 que se ocupan de lo mismo, sería fácil afirmar que la similitud, al menos aparente, que existe entre uno y otro sistema es notable (5). Incluso algunos preceptos de la segunda parecen tomados casi literalmente por el constituyente español (que, por cierto, en más de una ocasión ha enlazado con la Constitución de la Primera República sólo a través de la italiana). Pero lo cierto es que un estudio mínimamente profundo o atento indica que las semejanzas no son tantas. De todas formas, y pese a las diferencias -o precisamente por ello- es de suma utilidad, quizá imprescindible, conocer el modelo regional italiano para configurar adecuadamente el español.

- 
- (5) Basta consultar los trabajos parlamentarios del proceso constituyente español para darse cumplida cuenta de ello. Con facilidad se puede hacer en "Constitución Española", Trabajos Parlamentarios", Edición de las Cortes Generales preparada por SAINZ MORENO, Madrid 1979. Vid., asimismo, GARRIDO FALLA y otros: "Comentarios a la Constitución", 2ª ed. Civitas, Madrid 1985, o LINDE PANIAGUA y otros, "Materiales para el estudio y la aplicación de la Constitución Española", Ed. Aranzadi, Pamplona 1984.

Ahora bien, pretender conocer en su totalidad el sistema vecino es literalmente imposible. Quien conozca la asombrosa capacidad productora de la doctrina italiana - me comprenderá. Por eso he "reducido" el objeto de estudio a las relaciones entre el Estado y las Regiones.

El trabajo es del sólo ordenamiento italiano. Se ha dicho, no sin razón, que una comparación de los ordenamientos español e italiano es intento "todavía prematuro" (6). No obstante me he centrado en los temas que más repercusión o trascendencia puedan tener en nuestro sistema, de forma que, en no pocas ocasiones, parecerá que no de la experiencia italiana sino de la española se está hablando. - Tanto en Italia como en España se polemiza sobre la razón - de ser y el alcance de la distinción Regiones ordinarias-Regiones especiales; sobre la extensión y efectos de las normas de principios (normas básicas); en uno y otro sistema - se discute sobre la posición del Gobierno del Estado en relación con las Regiones; o sobre la distinción entre intereses nacionales-intereses estatales-intereses regionales; o

---

(6) LA PERGOLA, "Federalismo y Estado Regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del derecho comparado", en Revista de Política comparada, - ñ<sup>as</sup> 10-11, p. 192.

sobre cómo coordinar y programar las actividades públicas; o, en fin, sobre los sistemas de colaboración entre el centro y la periferia y la medida de participación que debería reservarse a las Regiones en la elaboración de las decisiones de carácter general. Son temas todos ellos que cada vez más (en progresión que se diría geométrica) atraen la atención del iuspublicista italiano (7).

No debo continuar, sin embargo, sin antes justificar la ausencia en este trabajo de temas de indudable interés.

- 
- (7) Repito que la literatura regional desborda literalmente al lector. Basta fijarse en los manuales de -- más uso para darse cabal cuenta de ello. Desde los "Appunti di Diritto amministrativo" de BENVENUTI, - Cedam, Padova 1959, en donde no se trata expresamente el tema de las Regiones (en pp. 123 y ss. explica el concepto de autonomía y en pp. 133 y ss. la autarquía, pero siempre referido a la Administración pública), o D'ABBIERO: "Elementi di Diritto Pubblico", Bari 1958, que dedica dos páginas (53-54) a -- las "funciones legislativas de las Regiones", hasta el reciente "Manuale di diritto pubblico" dirigido por AMATO y BARBERA, Il Mulino, Bologna 1984, en el que se dedica especial atención al Gobierno regional (pp. 661 y ss.) se ha producido una evolución -- considerable con una cada vez mayor presencia del -- tema regional en los textos. Enumerar ahora los manuales de derecho público publicados tras la Constitución de 1947 (más de cuarenta) no tiene sentido, así como los manuales de derecho regional, cada vez más numerosos.

No me ocupo, en primer lugar, de la incidencia de la CEE en el sistema de relaciones entre Estado y Regiones. He considerado que su indudable importancia (de suma actualidad en España, por lo demás) no permite relegarlo a un simple capítulo más o menos extenso de un trabajo más amplio. Además (y no es solaparse en un tópico) desequilibraría el hilo conductor del trabajo en el que se han pretendido analizar los mecanismos de relación entre dos sujetos, Estado y Regiones, abstracción hecha de la existencia de -- terceros poderes (8).

Por la misma razón, en segundo lugar, tampoco me ocupo de los efectos que en tales relaciones produce la presencia de los entes locales (9), estudio que, por lo de

---

(8) Vid., en todo caso, CARETTI, "Ordinamento comunitario e autonomia regionale", Giuffrè, Milano 1979; - del mismo, "La Regione e la CEE", en CARETTI y ZACCARIA (directores): "La Regione in Toscana", Giuffrè Milano 1984, pp. 219 y ss.; STROZZI, "Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale", Giuffrè, Milano 1983.

(9) De sumo interés es la lectura de: BERTI, "Caratteri dell'Amministrazione comunale e provinciale", Cedam Padova 1969; ORSI BATTAGLINI, "Le autonomie locali nell'ordinamento regionale", Giuffrè, Milano 1974; PIZZETTI, "Il sistema costituzionale delle autonomie locali", Giuffrè, Milano 1979; PUBUSA, "Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano", Giuffrè, Milano 1983.

más, resultaría, quizá, inoportuno ante la que se dice próxima reforma del régimen local italiano ("próxima", a decir verdad, desde hace ya demasiado tiempo).

Delimitado así el objeto de estudio, el presente trabajo comienza con una primera parte en la que se analiza el origen de la experiencia regional italiana. Con ello se intenta acercar al lector al marco en que debe situarse su atención. Y la conclusión que se alcanza es que se actuó con premura: era necesario cubrir el vacío que tras la Segunda Guerra Mundial había dejado la caída del fascismo, y atender con rapidez a las exigencias nacionales e internacionales sobre determinados puntos del territorio italiano (10).

- 
- (10) También en España se tenía prisa, tras 1975, por aprobar cuanto antes una nueva Constitución que, entre otras cosas, permitiese pronunciarse a la voluntad autonómica de algunos y dar así solución al que se consideraba que era el tema autonómico a resolver: las aspiraciones de, fundamentalmente, Cataluña y el País Vasco. Sobre ello, vid. GARCIA DE ENTERRIA, "El futuro...", op. cit., pp. 101-106. - El tema Regional se planteó en seguida, sin perjuicio de que, por supuesto, siempre haya sido centro de atención en la doctrina. Vid., p. ej., FERNANDEZ RODRIGUEZ y otros, "Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos", Instituto Nacional de prospectiva, Madrid 1977; MARTIN-RETORTILLO, S. y otros, "Descentralización administrativa y organización política", I y II, Editorial Alfaguara, Madrid 1973.

Con la implantación del sistema regional, lo que se pretendía era solucionar problemas, no reconocer soberanías. De entre las muchas acepciones que tiene la "parola camaleonte" que es "autonomía" (11) no se acogía, desde luego, la que la equipara a soberanía, aunque sí la que atribuye a las Regioni la posibilidad de figurar su propio "indirizzo politico", superando, pues, lo que supone un mero "decentramento amministrativo" (12). La relativamente reciente culminación de la Unificazione (en 1861) hacía que en 1947 no fuesen pocos los que se mostrasen sumamente recelosos ante un nuevo riesgo aparente de desmembramiento estatal. Además (o quizá por ello) una concepción inicial claramente antirregionalista - de la Corte Constitucional que interpreta de forma restric-

---

(11) CUOCOLO, "Relazione introduttiva" al Congreso "Regioni e riforma istituzionale", Génova, Marzo de 1984, ejemplar mecanografiado, p. 15. Ya GIANNINI había puesto de manifiesto la cantidad de adjetivaciones que admite el término autonomía. Vid. p.ej. "Autonomia", en Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957, pp. 876 y ss., o "Autonomia. Teoria generale e diritto pubblico", en Enciclopedia del Diritto, vol. IV, - Giuffrè, Milano, pp. \_\_\_\_\_ y ss.

(12) Sobre tal concepto vid. ROMANO, "Decentramento amministrativo", en "Scritti minori. Vol. II. Diritto Amministrativo", Giuffrè, Milano 1950, pp. 11 y ss. En la p. 13, por cierto, indica que "è cosa più difficile di quel che a prima vista non sembri determinare rigorosamente e in tutti i suoi lati - ciò che si debba intendere per decentramento".

tiva las atribuciones de los nuevos entes territoriales, y la falta de actividad legislativa central, marcan un lento iniciar del camino "de las autonomías" (también en Italia - se habla expresamente de "estado de las autonomías"), que - bruscamente se acelera en 1975-1977 con la Ley número 382 - del primer año y el D.P.R. 616 de 1977. Y no sólo se acelera, sino que incluso varía el modo de entender el fenómeno regional. Una "relectura" de las materias de competencia regional y la configuración de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y Regiones son, en mi opinión, los resultados fundamentales de aquella nueva normativa. Con el D.P.R. 616 se define con mucha más precisión cuál es el lugar del Estado-aparato y cuál el de las Regiones; se transfieren, de una sola vez y además interpretando la Constitución las competencias a las Regiones.

El marco que configura las relaciones entre Estado y Regiones en Italia es, pues, aceptablemente preciso. Se ha dado paso con fuerza, al menos en el ámbito de las -- ideas, a conceptos como cooperación y coordinación, pero, - salvo excepciones en el ámbito de la praxis las situaciones de conflicto no disminuyen de forma apreciable y el Estado-aparato ocupa un lugar que seguramente no le corresponde. - Su superioridad -defendida sin límites por algún sector de la doctrina- no encaja en un modelo que se quiere llevar - por las vías del "regionalismo cooperativo", máxime cuando, cada vez con más fuerza se recuerda la posición de servicio que ocupa la Administración pública (13), incluida -y sobre todo- la del Estado, que no representa intereses, sino que los gestiona (14). Y por ello no puede imponer los suyos

propios frente al interés nacional (que incluye el desarrollo del Estado Regional.

De ello deriva necesariamente que no sólo corresponde a las Regiones colaborar con el Gobierno, sino -- que en muchas ocasiones deberá ser éste el obligado a prestar su ayuda a las Regiones en el ejercicio de las competencias que a éstas corresponden. Para ello es imprescindible marcar con precisión y seguridad los ámbitos de actuación -- de uno y otras y, suponiendo un respeto mutuo, terminar con las relaciones conflictuales. Y aún puede darse un paso más y afirmar que, en algunos supuestos, los servicios del Estado-aparato deben ponerse al servicio de las Regiones, someterse incluso a ellas. El juego del reparto de competencias supone que en ocasiones la parte residual de la función quede en manos del Gobierno y el grueso de la misma corresponda a los entes regionales. En este caso los intereses gene-

- 
- (13) Recientemente, vid. ALLEGRETI, "Pubblica Amministrazione e ordinamento democratico", Texto mecanografiado de la conferencia leída el 7 de junio de 1984 en Florencia.
- (14) Así lo señalan en más de una ocasión GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", Civitas, Madrid, Tomo I, 4ª ed. 1983 y Tomo II, 2ª ed., Madrid 1981.



rales exigirían precisamente esa sumisión y no la contraria (15).

Pero, como ya he repetido, para llegar a ese momento de adecuación administrativa es preciso haber marcado antes el camino que a él nos conduzca; es preciso delimitar cuáles son las funciones del Estado y de las Regiones. Este, y no otro, es el objetivo del presente trabajo: estudiar, de forma ordenada, los mecanismos (determinación de los principios fundamentales a los que debe someterse la actividad legislativa regional. concreción del interés general, coordinación, programación, colaboración) que encauzan las relaciones entre ambos.

La conclusión que sacaremos es que al Regiona-

- 
- (15) La propia Constitución italiana en algún caso así lo exige: cuando el artículo 124 establece que el Comisario del Gobierno coordinará la Administración del Estado con la regional, está señalando una dirección precisa en la actividad. Debe ser la organización estatal la que se adecúe a la regional y no viceversa.

Del mismo modo, el artículo 154 de la española pone en manos del Delegado del Gobierno la -- misma labor y lo hace, además, con mayor corrección. En efecto exige tal coordinación (que en definitiva debe suponer adaptación) "cuando proceda" y otorga al Delegado la dirección de la Administración del Estado en la Comunidad Autónoma. De este poder de dirección carece la figura italiana, lo que ha re-

lismo italiano le queda aún mucho camino por recorrer. Se ha dicho que el sistema "no funciona" (PREDIERI) o que responde a un modelo de "frittata" (sic.) que en realidad "non è niente" (GIANNINI). La necesaria "reforma institucional" no es algo nuevo en Italia y en no pocas ocasiones se enlaza con la reforma regional (16). Conocer el ejemplo italiano, para no caer en sus errores y para aprovechar sus virtudes, es sin duda necesario para quien se preocupe por nuestro llamado "Estado autonómico".

---

cortado considerablemente sus posibilidades. Posibilidades que no deben desaprovecharse en España.

- (16) Vid. recientemente los trabajos, aún no publicados, del interesante Congreso sobre "Regioni e riforma istituzionale", celebrado en Génova, mayo - 1984. Al escribir estas líneas está en marcha la elaboración por la "Commissione parlamentare per le questioni regionali" de una "Indagine conoscitiva" sobre "Le Regioni nella realtà sociale e politica di oggi: bilanci e prospettive" que, en palabras de su presidente, COSSUTTA, "debería ofrecer los elementos indispensables para trazar un balance atento y objetivo de la reforma regional".

## II.- APROXIMACION AL SISTEMA REGIONAL ITALIANO

CAPITULO 1

BASES CONCEPTUALES DEL ORDENAMIENTO REGIONAL ITALIANO. EL  
ORIGEN DE LAS REGIONES

SUMARIO:

- A.- Evolución de los ideales regionales a partir de la Unificación.
- B.- El nacimiento de las Regiones de Estatuto especial.
  - a.- Las islas: Cerdeña y Sicilia.
  - b.- Las Regiones conflictivas del Norte.
- C.- La evolución inicial del ordenamiento de las Regiones de Estatuto ordinario.

BASES CONCEPTUALES DEL ORDENAMIENTO REGIONAL ITALIANO.

EL ORIGEN DE LAS REGIONES.

Cuando el último día de agosto de 1972, veinti--  
cinco años después de la aprobación de la Constitución de la  
República Italiana de 1947, se aprobó el nuevo texto del Es-  
tatuto especial para la Región Trentino-Alto Adige (1) se --  
concluyó una etapa más -por fin todas las Regiones contaban/  
con Estatuto de Autonomía- de las que deberían dar lugar al/  
establecimiento del llamado "Stato Regionale" italiano (2).

---

(1) D.P.R. 31 agosto 1972, nº 670: Approvazione del Testo  
Unico delle leggi costituzionali concernenti lo Sta-  
tuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

(2) Sobre los orígenes del concepto de Stato Regionale y,  
en general, del regionalismo italiano vid. Cino VITTA  
"Il Regionalismo", Società An. Editrice "La Voce", -  
Firenze, 1923. En el período constituyente son de de-  
cisiva importancia los escritos de Gaspare AMBROSINI,  
que ya antes escribió "Un tipo intermedio di Stato -  
tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'au-  
tonomia regionale", Rivista di Diritto Pubblico 1933  
I, p. 93 y ss., que más tarde publicó en "L'ordina-  
mento regionale", Zanichelli, Bologna, 1957 y en "Le-  
zioni di Diritto Costituzionale. Principi generali",  
Casa Editrice Carlo Colombo, Roma 1955, así como en/  
"Autonomia regionale e federalismo", Edizioni Italia-  
ne. Roma, 1944. Del mismo autor es imprescindible --  
consultar la Ponencia que presentó a la Commissione -  
per la Costituzione en la Asamblea Constituyente: -  
"Ripartizione del territorio dello Stato. Autonomie/  
regionali", en "Assemblea Costituente. Atti della --  
Commissione per la Costituzione, II: Relazioni e pro-  
poste", Bozza di stampa. Segretariato Generale della

Estado basado en la unidad e indisolubilidad de la República -artículo 5º de la Constitución (3)- y constituido por veinte Regiones a las que se reconoce autonomía política, de las que cinco recogen su normativa fundamental en otros tantos -estatutos llamados especiales (4) y quince están dotadas de/

---

Camera dei Deputati. Roma, sin fecha. También publicado en "La nuova Costituzione Italiana. Progetto e relazioni". Editrici Studium. Roma, 1947, pp. 203 a/ 227. Más recientemente, vid. Elio GIZZI: "Manuale di Diritto Regionale", 4ª edic. Giuffrè, Milano 1981, - pp. 772 y ss. así como la bibliografía que se cita - en p. 777.

- (3) "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dello Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua/ legislazione alle esigenze dell'autonomie e del decentramento".
- (4) Sicilia (su Estatuto especial, como más adelante veremos, fue aprobado, con anterioridad incluso a la propia Constitución, el 15 de mayo de 1946 -Regio Decreto Legislativo nº 455- y convertido, con Ley Constitucional 26 febrero 1948 nº 2, en Ley Constitucional del Estatuto de la Región Siciliana), Sardeña - (Ley Constitucional 26 febrero 1948, nº 3), Valle -- d'Aosta (Ley Constitucional 26 febrero 1948, nº 4) - Trentino-Alto Adige (Ley Constitucional 26 febrero - 1948, nº 5 y modificada en 1962 y 1971. Con D.P.R. - cit. en nota 1 se aprobó el nuevo texto único del Estatuto) y Friuli-Venezia Giulia (Ley Constitucional/ 31 enero 1963, nº 1),
- (5) Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata (cuyos Estatutos fueron aprobados con leyes todas ellas de 22 de mayo de 1971, números

Estatuto ordinario (5). Se daba así cumplimiento, tardío cumplimiento, a lo dispuesto en los artículos 116 (6) y 131 (7) de la Constitución.

El proceso histórico e ideológico que ha dado -- imagen a la actual configuración territorial italiana no ha sido ni corto ni sencillo (8). La Unificación, La Segunda --

---

338 a 350, respectivamente), Abruzzo (Ley 22 julio - 1971, nº 480) y Calabria (Ley 519/71, 28 julio).

(6) "Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

(7) "Sono costituite le seguenti regioni: ..." (aquí todas las citadas en las notas 4. y 5). La Región de Molise fue constituida con Ley Constitucional 27 diciembre 1963, nº 3. No se encontraba recogida en la redacción originaria del artículo 131. La creación de dicha Región, que Livio PALADIN califica de "paso en falso", se llevó a cabo sin tener en cuenta el es caso número de sus habitantes, menos de un millón, cifra que la propia Constitución considera como el mínimo necesario para constituir nuevas regiones. En realidad, la disposición transitoria y final XI de la Constitución preveía que hasta pasados cinco años de su entrada en vigor se podrían crear nuevas regiones aún sin el concurso de las condiciones exigidas/ en el primer párrafo del artículo 132. Pasado dicho/ plazo, ha sido sucesivamente prorrogado hasta el 31/ diciembre de 1963. Vid. L. PALADIN: "Diritto Regionale", Cedam, Padova, 3ª ed. 1979, p. 23.

(8) GIZZI, "Manuale...", op. cit., pp. 1 a 16; PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., pp. 1 a 29; L. SCURTO

Guerra Mundial con la caída del fascismo y, seguramente en mayor medida de lo que pudiera parecer, los acontecimientos/estudiantiles y obreros que revolviéron Europa en 1968 (9),/son momentos convulsivos que, en gran parte, han delineado el devenir del que ahora, en pocas palabras, me ocuparé.

---

"Manuale di Diritto degli enti locali", Libreria Dario Flacovio. Palermo, 1983, pp. 61 y ss.; T. MARTINES y A. RUGGERI: "Lineamenti di Diritto Regionale", Giuffrè, Milano, 1984, pp. 3 y ss. y bibliografía citada en los mismos, así como la que se cita en E. -- SPAGNA MUSSO: "Corse di diritto regionale", Cedam, Padova 1983, p. 30 nota 1. También puede consultarse M. NIGRO: "Il Governo Locale I; Storia e problemi",/Bulzone Editore, Roma 1980, pp. 57 y ss. Para un estudio más detallado, vid. R. RUFFILLI: "La questione regionale dall'Unificazione alla dittatura", Giuffrè Milano, 1971; VOLPE, "Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regione" Giuffrè, Milán, 1972, pp. 9 y ss.

- (9) Según Enzo MODICA ("Rapporto sulle regioni". Editori reuniti. Roma, 1977 p. 7) "l'estensione dell'ordinamento regionale a tutto il territorio nazionale con/la nascita delle Regioni a Statuto normale, è stato/uno dei risultati più importanti -lo si è più volte e da parti diversi riconosciuto- di quello straordinario movimento di lotte e di idee rinnovatrici che/a partire soprattutto dal 1968 ha aperto una fase -nuova, tuttora in corso, dello scontro politico e sociale in Italia". Del mismo autor y en el mismo sentido, vid. "Struttura istituzionale delle Regioni",/en "A che punto siamo con le Regioni", Sansoni Ed. - Firenze 1974, p. 26. También resalta la importancia/



A.- Evolución de los ideales regionales a partir de la  
Unificación.

Cuando en 1861 se produce la unificación de gran parte del territorio italiano (10) se plantea la posibilidad de proceder a un serio "decentramiento" (11) y en esta línea/ se encuentran los proyectos que en 1860-61 encarga el Presidente del Consejo de Ministros, CAVOUR, a FARINI primero y a MINGHETTI después, ambos, de forma sucesiva, Ministros del -

---

de los hechos de 1968 A. BARBERA: "Le Regioni dieci anni dopo", Democrazia e Diritto 1979, p. 729.

- (10) Sobre la calificación jurídica de los acontecimientos que dieron lugar al nacimiento del Estado Italiano vid. C. MORTATI, "Istituzioni di Diritto Pubblico", tomo I, 9ª ed. Cedam, Padova 1975, pp. 81 a 84; G. CHIARELLI: "La formazione dello Stato italiano", en Scritti in onore di Gaspare Ambrosini, vol. I, Giuffrè, Milano 1970, pp. 357 y ss.; Para S. ROMANO ("I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia", en "Scritti minori", vol. 1ª, Giuffrè, Milano 1950, p. 343) "la formación del Reino de Italia (es producto de una serie de) anexiones -unitarias- de provincias y de ex-Estados al Reino/Sardo". La denominación "Reino de Italia" se atribuyó por Ley 17 de marzo de 1861, nº 4671.
- (11) Ya antes, durante el "Risorgimento", se había planteado la doble posibilidad federalismo-estado centralizado como estructura a dar al futuro Estado italiano. La idea federal no tuvo gran acogida y se sustituyó por un sistema de autonomías locales. Vid. G. MIELE: "La Regione", en "Commentario sistematico

Interior. FARINI pretendía organizar el Estado coordinando - "la fuerte unidad del Estado con el decidido desarrollo de - la vida local, con la libertad de las provincias, de los municipios, de los consorcios, al fin de conseguir la progresiva emancipación de la enseñanza, de la beneficencia, etc. de los vínculos de la burocracia central" (12). La circunscripción regional daría lugar a una mayor "fuerza y esplendor de la nación". MINGHETTI, por su parte, apuntaba que al individualizar las Regiones debían tenerse presentes los elementos geográficos e históricos, así como "las inclinaciones de la población" (13). La Región tendría competencias propias, pero "sin poner en peligro la unidad y la fuerza del Estado" - (14).

---

alla Costituzione italiana", II, bajo la dirección - de P. CALAMANDREI y A. LEVI, G. Barbera Ed. Firenze, 1950, pp. 225-226.

- (12) Palabras dirigidas el 13 de agosto de 1860 a la Comisión encargada de elaborar el proyecto descentralizador. Vid GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 2. Vid -- también infra nota 14.
- (13) Palabras dirigidas a la Cámara al presentar, el 13 - de marzo de 1861, un proyecto de ley sobre "La subdivisión -"ripartizione"- del Reino y la Autoridad Gubernativa". Vid. GIZZI, op. ult. cit., pp. 2-3.
- (14) Sobre los importantes proyectos de Ley FARINI y MINGHETTI "para la reconstrucción administrativa del -- Reino", vid. Giuseppe SAREDO: "La legge sulla Amministrazione comunale e provinciale", vol. I (se trata de un comentario a la ley 4 de mayo de 1898, nº - 164) Unione Tipografico-Editrice, 2ª ed. Torino 1901 pp. 25 y ss. Con Ley 24 junio 1860, nº 4133 se insti

El espíritu regionalista, sin embargo, no era bien aceptado por muchos (15). Todavía se tenía muy presente la imagen de una Italia desunida; había quienes preferían -- crear, en todo caso, "regiones administrativas" o "grandes - prefecturas", pero no otro tipo de ente. Por fin RICASOLI, - sucesor de CAVOUR, retira el proyecto MINGHETTI y con la Ley 20 marzo 1865 nº 2248 se produce la unificación administrativa italiana basada en el sistema centralista napoleónico -- (16).

Tras la Primera Guerra Mundial surge de nuevo un regionalismo con cierto vigor, preocupado también de dar solución adecuada al problema de la anexión de "Venezia Tridente

---

tuyó la Comisión extraordinaria que debería preparar los proyectos de ley sobre la administración local./ En pp. 28 a 36 SAREDO transcribe las palabras con -- las que Luigi Carlo FARINI inauguraba los trabajos - de la Comisión, a las que ya me he referido, palabras que contienen los conceptos administrativos de éste/ y que merecen ser consultadas. Según SAREDO, op. ult. cit. p. 27, "si tratta realmente di documenti notevoli di sapienza legislativa". Vid. también, C.VITTA "Il Regionalismo", op. cit., pp. 26 y ss., así como, especialmente sobre el proyecto MINGHETTI, VOLPE: -- "Autonomia locale e garantismo", op. cit., pp. 18 y ss.

(15) Vid. PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., pp. 2 a 4.

(16) Vid. SAREDO, "La legge sulla Amministrazione...", op. cit., pp. 95 y ss. A partir de entonces los ideales/ regionalistas deben conformarse con la existencia de

tina" y de "Venezia Giulia" (17). Sin embargo, la subida al poder del fascismo, en 1922, termina fulminantemente con cualquier intento autonomista -a pesar de que el propio Partido Fascista había "agitado, incluso, la bandera de las autonomías locales" (18) y no es sino hasta la segunda Postguerra/

---

una abundante literatura jurídico política a favor/ de las Regiones, pero nada más. GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 4, habla de una "scuola regionalista",/ corriente de pensamiento que sostenía la necesidad - de dar una solución al problema italiano distinta de la que ofrecía el modelo monárquico-centralista. MIELE, "Le Regione", op. cit., p. 227 elogia, en este - sentido, la labor que SAREDO llevó a cabo con la obra citada supra en nota 14.

- (17) MIELE, op. ult. cit., p. 228, recuerda que en efecto tras la Primera Guerra Mundial resurge con fuerza el movimiento regionalista. Ello es debido en gran parte a la obra de un movimiento político, "il Partito/ Popolare Italiano, che dell'istituzione della Regione fece un caposaldo del suo programma, fondandosi -- sul carattere naturale di questo ente, sulla necessità di combattere il predominio statale burocratico, - sui danni dell'uniformità legislativa, specie nel -- campo agricolo e scolastico, sui benefici che l'auto nomia regionale avrebbe recato allo sviluppo del Mezzogiorno e delle Isole, e infine, non ultimo, sul peso che la Regione, come ente dotato di effettiva autonomia, avrebbe potuto esercitare nella difesa delle libertà civili e politiche". Por su parte, PALADIN "Diritto Regionale", op. cit., p. 1 señala que "la - primera disposición de nuestro ordenamiento que trató expresamente de regiones, en una acepción equiparable al significado actual del término, se encuentra ya en el Regio Decreto 8 septiembre 1921, nº1319 concerniente a los territorios anexionados al Reino/ tras la Primera Guerra Mundial. Al instaurar una Comisión consultiva para el reordenamiento administra-

Mundial cuando comienza el verdadero camino del actual sistema regional italiano. En sus bases no sólo encontramos razones que podrían calificarse de institucionales; también las hay, y de suma importancia, políticas (19), ideológicas, humanas (20) y geográficas (21). La práctica totalidad de los/

---

tivo que se llevaría a cabo en Trentino-Alto Adige y en Venezia Giulia, ya se preanunciaba con ello, en efecto, la concesión de adecuadas "autonomías regionales" además de las provinciales y municipales destinadas no sólo a desarrollarse en el plano administrativo, sino implicando también "el ejercicio de poderes legislativos pertenecientes a las dietas provinciales" subsistentes en las nuevas provincias -- tras la disolución del Imperio Austro-Húngaro".

- (18) MIELE, "La Regione", op. cit., p. 228.
- (19) Destaca entre otros el hecho de que en 1946 Italia -- pasa a ser República. El 2 de junio de ese año se celebra el referéndum en el que la opción republicana/ obtiene 12.182.000 votos y la monárquica 10.362.000. Vid., entre otros, G. BOCCA, "Storia della Repubblica Italiana", Rizzoli, Milano 1982, p. 15.
- (20) Según MIELE, "La Regione", op. cit. p. 229, "la sua/ creazione (de las Regiones) bene s'inquadra in quel/ bisogno profondo di riforme che caratterizza lo stato d'animo popolare dopo il disastro della guerra perduta".
- (21) Vid. Gaspare LA BARBERA, "Diritto pubblico regionale" vol. I Parte Generale. Giuffrè, Milano 1973, p. 17.

partidos políticos se inclinaban por la opción regional (22)./ Opción que, respecto a las Regiones que más tarde contarían/ con Estatuto especial, se presentaba como especialmente conveniente.

#### B.- El nacimiento de las Regiones de Estatuto especial

Las peculiaridades de las Regiones que cuentan con Estatuto especial no necesitan ser resaltadas.

##### a.- Por un lado las dos islas, Cerdeña y Sicilia.

En la primera, en 1944, se instituye un Alto Comisariado concebido como órgano extraordinario de "decentramiento administrativo" asistido de una Junta Consultiva primero y de una Consulta Regional después, parcialmente representativa de las organizaciones políticas y sociales de la Isla (23), con cuya institución se llevó a cabo el primer intento

---

(22) Tan sólo el Partido Comunista tuvo olvidado en principio el problema regional por estar más preocupado en la reforma social. Vid. GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 12. El Partido Republicano prefiere un sistema federal. Vid. MIELE, "La Regione", op. cit., - p. 229. El Partido Fascista fue suprimido por Regio Decreto Legislativo 2 agosto 1943, nº 704. Una relación cronológica de normas emanadas en relación con la supresión del régimen fascista en P. SICONOLFI, / "Codice Costituzionale", Patron Ed. Bologna 1978, - pp. 29 a 33.

(23) PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 5.

de colaboración entre la Administración y los representantes de la población a fin de dar cierto juego a los intereses locales (24). En Sicilia, por su parte, no faltaron corrientes separatistas (25) que se calmaron con la aprobación, an-

---

(24) La Consulta Regional -compuesta primero de dieciocho y después de veinticuatro miembros nombrados por el Jefe del Gobierno a propuesta del Alto Comisario entre representantes de las organizaciones políticas, económicas y culturales de la Isla- tenía la función de asistir al Alto Comisario en su actividad de gobierno y en particular de "formular propuestas para el ordenamiento regional". Vid. GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 17; asimismo, P. GIAGU: "La Regione Sardegna", nº 20 de la Colección "L'Ordinamento amministrativo delle Regioni", dirigida por Guido LANDI, -- Giuffrè, Milano 1979, p. 2; U. ALLEGRETTI: "Sardegna" en Novissimo Digesto Italiano, UTET, Torino 1968, p. 3 del "estratto"; P. GASPARRI: "L'Autonomia Regionale sarda", Editrice Sarda, Cagliari 1953 (aunque carece de fecha); más recientemente, vid. "L'Autonomia regionale sarda. Problemi e prospettive della specialità", bajo la dirección de G. ROLLA, Jovene Ed., Napoli 1984.

(25) "Una lejana tradición de parlamentos sicilianos que se remonta hasta el periodo normando (siglo XI); un antiguo sentimiento independentista que, en el entusiasta momento de la unificación italiana se traduce en términos autonomistas, pero que no encuentra adecuada respuesta en el 1860, y menos en los decenios/sucesivos; una creciente insatisfacción por la política del Estado italiano en lo que respecta a los problemas del sur: éstos son los componentes más importantes del resurgir del movimiento separatista en 1943. El movimiento separatista siciliano muestra rápidamente una fuerza notable; tal que el Estado italiano estima que debe afrontarlo con instrumentos -- adecuados, instrumentos que satisfagan las genuinas/

tes incluso que la propia Constitución, del primer Estatuto/ regional (Regio Decreto Legislativo 15 mayo 1946, nº 455), - Estatuto que sin duda fue notablemente influenciado por el - de Cataluña de 5 diciembre de 1932. También en Sicilia se -- constituyeron un Alto Comisariado y una Consulta Regional, - Provisionales hasta la aprobación del Estatuto, con competen- cias y composición prácticamente iguales a las de las insti- tuciones paralelas sardas. Constituyen la expresión de lo -- que LA BARBERA denominó, con expresión que más tarde nos re- sultaría familiar en la experiencia española más reciente, - "decentramiento amministrativo pre-autonomistico" (26). Del - Estatuto me ocuparé, con brevedad, más adelante. No obstante, por su transitoriedad, no parece inoportuno hacer referencia

---

exigencias de autogobierno isleño encuadrándolas en/ el contexto estatal italiano. En este sentido el in- tento puede decirse que resulta coronado con éxito: será creado un ordenamiento autonómico capaz de sa- tisfacer a las instancias separatistas", María INMOR DINO: "La Regione Sicilia", nº 19 de la colección -- "L'Ordinamento amministrativo delle Regioni", cit. - Giuffrè, Milano 1980, p. 1.

- (26) La expresión se encuentra en "Lineamenti di diritto/ pubblico della Regione Siciliana", S.E. Flaccovio -- Ed., Palermo 1950, p. 10. Posteriormente, vid. GIZZI "Manuale...", op. cit., pp. 16-17; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 5-6; IMMORDINO: "La Regio- ne Sicilia", op. cit. p. 2.



a una institución peculiar: la Alta Corte per la Regione Siciliana, tribunal con sede en Roma de composición paritaria/entre miembros del Estado y de la Región con competencias --he aquí lo importante- para juzgar sobre la legitimidad constitucional de las leyes sicilianas y de las leyes y reglamentos del Estado que incidan en la esfera de competencias regionales. Pero la Corte Constitucional declaró ya en 1957 --que la competencia de la Alta Corte Siciliana era provisional y decaía con la entrada en funciones de aquélla (27).

b.- Por otro lado, las regiones conflictivas del norte (28).

En septiembre de 1945 se estableció un particu--

---

(27) Vid. especialmente LA BARBERA: "Lineamenti...", op./cit., pp. 435 a 445. Del mismo autor, "Lo Statuto della Regione siciliana", op. cit., pp. 116 a 124 (teniendo en cuenta que esta obra es de 1950); PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., p. 14; MARTINES: "Lo Statuto Siciliano oggi", en Le regioni, nº 5 de 1983 pp. 909 a 911. La Sentencia de la Corte Constitucional es la nº 38 de 27 de febrero de 1957.

(28) Los conflictos están en gran parte relacionados con tensiones internacionales. Según BOCCA, "Storia della Repubblica italiana", op. cit., p. 25. "en el mismo periodo (1946-47) se establecen nuestras fronteras contestadas: la oriental con Yugoslavia que... conserva parte de Gorizia y su provincia. El Territorio libre de Trieste y la división en zonas controladas/una por los aliados y otra por los yugoslavos dará -

ordenamiento administrativo para el Valle de Aosta (29). No/ se trataba de un verdadero sistema regional-autonómico, pero se preveía la posibilidad de que en un futuro se fijasen las materias que podrían ser reguladas por el Valle de Aosta con normas que incluso podrían derogar las leyes vigentes. En -- realidad, ésta del Valle de Aosta representa, "en el plano -- cronológico, la primera realización de un ordenamiento democrático (de nuevo tipo) en el ámbito de la descentralización que caracteriza actualmente al Estado italiano" (30), anterior, incluso, al Estatuto siciliano. También en este caso -- se intentaba dar solución a una situación peculiar: la existencia de una población francófona y de una fuerte corriente

---

lugar a la frontera definitiva y al retorno de Trieste a Italia; en el Alto Adige las pretensiones austriacas sobre la provincia de Bolzano vienen bloqueadas por un decidido veto soviético; se concede, sin/ embargo, una considerable autonomía "a letto matrimoniale", como se dice, porque de ella participan conjuntamente la provincia de mayoría alemana de Bolzano y la italiana de Trento. En la frontera occidental las exigencias anacrónicas del General de Gaulle son contestadas por una dura intervención del Presidente Truman que amenaza con suspender la ayuda a -- Francia y costringe a De Gaulle a retirar sus tropas de todos los valles alpinos, incluido el Valle de -- Aosta, autónomo, pero italiano".

(29) GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 17 y ss.; PALADIN "Diritto Regionale", op. cit., p. 6; R. BARBAGALLO: "La Regione Valle d'Aosta", nº 2 de la Colección L'ordinamento amministrativo delle Regioni", cit. Milano 1978, pp. 3 y ss.

(30) BARBAGALLO, op. ult. cit., p. 2.

cuasi-independentista que tras la Segunda Guerra Mundial se/complica con las intenciones anexionistas de Francia (31). - La regulación de 1945 prevé la existencia de un Consejo -- del Valle de Aosta, una Junta y un Presidente del Consejo, y atribuye importantes competencias administrativas a la "circunscripción autónoma del Valle", además de competencias que se acercan a las que configuran un verdadero sistema de autogobierno (32). El Estatuto definitivo fue aprobado en 1948.

En el Trentino-Alto Adige los problemas a resolver derivan fundamentalmente de la necesidad de integrar en/ el Estado italiano la comunidad de lengua alemana que ocupa/ la práctica totalidad de la provincia de Bolzano sin por ello dejar de reconocer su autonomía. A estos efectos, fundamentalmente, se firmó en París, el 5 de septiembre de 1946, el/ Tratado Italo-Austriaco conocido como DE GASPERI-GRUBER (33).

---

(31) Vid. supra n. 28. También E. ROTELLI y E. VITTA: "L'Autonomia regionale della Valle d'Aosta", G. Giappichelli. Ed. Torino 1973, pp. 3 y ss.

(32) BARBAGALLO, op. ult. cit., pp. 9 a 11.

(33) A la sazón DE GASPERI era Presidente del Consejo de/ Ministros italiano y GRUBER Ministro de Asuntos Exteriores austriaco. Con el Tratado de San Germano, firmado el 10 de septiembre de 1919 entre Italia y Austria, la Región Trentino-Alto Adige pasó a la soberanía italiana. En 1927 el territorio fue dividido en/ las actuales provincias de Trento y Bolzano. El 23 - de junio de 1939 se firmó el acuerdo HITLER-MUSSOLINI por el que se permite a la minoría de lengua alemana optar por la nacionalidad germana en cuyo caso debe-

El 30 de enero de 1948 la Asamblea Constituyente aprueba el/ Estatuto de la Región, en el que se prevé un curioso sistema de autonomía propia, incluso legislativa, de cada una de las provincias -Trento y Bolzano- que componen la Región, así co-  
mo, además, una autonomía superpuesta de la Región como tal. Entre esta "singular triada" (34) se establecen curiosas re-

---

ría trasladarse a terreno alemán, o elegir la nacionalidad italiana sin que en este caso se garantizase ningún tipo de protección étnica. En 1943, caído el/ fascismo, el territorio se agrega al Reich para más/ tarde, esta vez tras la caída del nazismo, retornar/ a la soberanía italiana. Es entonces cuando se plantea la alternativa de anexionar el Alto Adige a Austria o, permaneciendo italiano, concederle una amplia autonomía. Se llega así al Tratado DE GASPERI-GRUBER Vid. E. REGGIO D'ACI: "La Regione Trentino-Alto Adige", nº 4 de la Colección "L'Ordinamento amministrativo delle Regioni", cit., Milano 1982, pp. 1 a 7; - U. POTOTSCHING: "Trentino-Alto Adige", en Novissimo/ Digesto Italiano, vol. XIX, UTET, Torino 1973, pp. - 675-688: Sobre el "derecho" de opción regulado en el acuerdo Hitler-Mussolini, vid. A. PIZZORUSSO: "Le minoranze nel diritto pubblico interno", vol. I, Giuffrè, Milano 1967, pp. 446 y ss. Sobre el Acuerdo DE/ GASPERI-GRUBER, vid. "L'Accordo De Gasperi-Gruber -- sull'Alto Adige", Presidenza del Consiglio dei Ministri, Poligrafico dello Stato, Roma 1960, citado por/ GIZZI y REGGIO D'ACI.

(34) Expresión de PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit. p. 11.

relaciones de enlace y condicionamiento mutuo (35). El Estatuto de 1948, sin embargo, no obtuvo en absoluto el "placet" de la minoría germánica que vio frustrados sus deseos de verdadera autonomía al ser integrada junto con otra provincia netamente italiana en una Región autónoma envolvente y superior. Esto produjo graves conflictos que incluso hicieron necesaria la intervención de la O.N.U. (36), por afectar directamente a las relaciones entre Italia y Austria. Por fin en/

---

(35) Los consejeros regionales son, a su vez, consejeros/provinciales; la disolución del Consejo Regional lleva aparejada automáticamente la de los Consejos provinciales; la aprobación de los presupuestos regionales exige la mayoría en cada una de las dos provincias, sin cuya mayoría compete al Ministerio del Interior la aprobación extraordinaria de los mismos; - la impugnación de las leyes estatales está reservada al Presidente de la Junta Regional, aunque se trate de leyes que afecten a las competencias provinciales etc. Vid. PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 12; REGGIO D'ACI: "La Regione Trentino-Alto Adige" - op. cit., p. 7 y, en general, pp. 34 y ss.; CESAREO: L'autonomia della Regione Trentino e delle Province di Trento e di Bolzano", Milano 1957.

(36) Dos Resoluciones de la Asamblea General de la O.N.U. de 31 de octubre de 1960 y 28 de noviembre de 1961, invitaban a las partes en conflicto a llegar a un acuerdo negociado que, de resultar infructuoso, debería dar lugar a la puesta en funcionamiento de los medios previstos en la Carta de la O.N.U. para resolver contenciosos, incluso el recurso al Tribunal Internacional de Justicia. Vid. REGGIO D'ACI, op. ult. cit., p. 9; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 27-28.

1969 se llega a un acuerdo entre ambas partes, acuerdo en el que, entre otras cosas, se preveía la reforma del Estatuto./ Así se hace en 1971, al mismo tiempo que se autoriza al Gobierno para dictar un Texto Unico en el que se incluyan las/ normas modificadas y las intocadas, texto que constituirá el nuevo Estatuto y que se aprueba en 1972. La nueva normativa/ aumenta considerablemente las competencias provinciales y -- convierte al ente propiamente Región en entidad con competen- cias propiamente organizativas. El dato importante a retener es, pues, que las Provincias de Trento y Bolzano pasaron a - ser, caso Único en Italia, de entes con carácter meramente - administrativo, a entes dotados, al igual que las Regiones,/ aunque en menor grado al menos en su origen, de verdaderos - poderes legislativos (37).

Por último resta dar dos pinceladas sobre el Friuli-Venezia Giulia. Tras la Segunda Guerra Mundial, en el Tra- tado de Paz estipulado entre Italia y las fuerzas vencedoras,

- 
- (37) De forma que ya no se dirá que el Estado Italiano es tá compuesto por veinte Regiones, sino por diecinue- ve Regiones y dos Provincias Autónomas. Como señala/ PALADIN, "Diritto regionale", op. cit., pp. 20 a 22, el actual Estatuto, en efecto, garantiza y refuerza/ la autonomía de ambas provincias. Por ejemplo, la di- solución del Consejo Regional ya no implica la de -- las provincias, que son prorrogados hasta la elección del nuevo Órgano representativo; los capítulos de -- los presupuestos de la Región y de la provincia de - Bolzano -la mayoría de cuya población es, recordamos, de lengua alemana- sobre los que no se consigna acuer

se había previsto la creación de un Territorio Libre de Tries  
te. La Constitución italiana de 1947, por su parte, incluía/  
ya en su art. 116, entre las Regiones de Estatuto especial,/  
al Friuli-Venezia Giulia. La disposición transitoria y final  
X de la Constitución, consciente de la especial situación de

---

do entre los grupos lingüísticos, se someten a un --  
"singularísimo laudo arbitral" de la sección del Al-  
to Adige del Tribunal Regional de Justicia Adminis--  
trativa, compuesta en igual número por magistrados --  
italoparlantes y de lengua alemana; las dos provin--  
cias están legitimadas para presentar recurso ante --  
la Corte Constitucional en los mismos términos en --  
que lo están el resto de las Regiones; las competen-  
cias legislativas se aumentan notablemente. En defi-  
nitiva, las dos provincias se elevan al rango de ver-  
daderas Regiones. Por otra parte, se regulan nuevas/  
y más fuertes medidas de protección de la minoría --  
lingüística germana. En efecto, hay una verdadera --  
discriminación favorable para tal minoría ("criterio  
della proporzionale etnica") a la que se reserva un/  
número proporcional de puestos en la Administración/  
Pública, incluida la judicial, además de garantizar/  
la "estabilidad de sede" en la provincia. Tales medi-  
das, se ha dicho, pueden chocar con la propia Consti-  
tución que en el primer párrafo del artículo 51 esta-  
blece la igualdad de todos los ciudadanos en el acce-  
so a la función pública. Vid. en general sobre el --  
proceso que dio lugar al nuevo Estatuto y las modifi-  
caciones en él contenidas, GIZZI: "Manuale...", op.7  
cit., pp. 27 a 32, así como POTOTSCNIG: "Trentino-Al-  
to Adige", op. cit. y abundante bibliografía allí ci-  
tada.

dicha Región, dispuso que provisionalmente, en espera del Estatuto, se le aplicarían las normas generales del Título V - de la Parte segunda del Texto Constitucional. El Territorio/Libre de Trieste, sin embargo, nunca fue realidad. Tras un periodo de ocupación militar que cesó en 1954 con el llamado "Memorandum de Intesa" (38), el Estatuto se aprobó en 1963 - (39). El Tratado de Osimo, firmado el 10 de noviembre de 1975 entre los gobiernos yugoslavo e italiano fijó definitivamente la línea de frontera entre uno y otro país (40).

---

(38) Pese al Tratado de Paz, se estableció sobre el Territorio de Trieste un régimen de administración militar dividiendo aquél en dos sectores: Zona A -anglo americana- y Zona B -yugoslava-. Con el "Memorandum de Intesa", firmado en Londres el 5 de octubre de 1954 entre Italia, Gran Bretaña, Estados Unidos y Yugoslavia, ambas zonas pasan a ser administradas civilmente y la primera se restituye a Italia. En 1955 se declara formalmente la aplicación en zona italiana de las leyes de la República. En 1956 la población puede participar en las elecciones al Congreso y en 1961 obtiene su propia representación en el Senado. Vid. V. BUSCEMA y R. FUSCO: "La Regione/Friuli-Venezia Giulia", nº 6 de la Colección "L'Ordinamento amministrativo delle Regioni", cit., Milano 1982, pp. 1 a 3; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 24 a 27; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit. pp. 18 a 20; SCOTTO: "Manuale di diritto amministrativo e costituzionale", Italedi, Roma 1965, p. 110, nota 2.

(39) Respecto a los demás Estatutos especiales de 1948, aprobados directamente por la Asamblea Constituyente, el de Friuli-Venezia Giulia se aprobó siguiendo el procedimiento establecido para las leyes consti-



C.- La evolución inicial del ordenamiento de las Regiones de Estatuto ordinario.

Como ya nos consta, la Constitución italiana, además de las cinco Regiones con Estatuto especial prevee la -- existencia de otras quince con Estatuto ordinario.

En el camino que estas quince han recorrido hasta llegar a su autonomía, al menos hasta gozar de una considerable autonomía, se culmina una etapa decisiva al ser aprobados

---

tucionales en el art. 138 de la Constitución; no hay, formalmente, participación institucional de la Región en contra de lo que ocurre, por su parte, con los Estatutos ordinarios. Vid. GIZZI, op. ult. cit., p. 25 y BUSCENA-FUSCO, op. ult. cit., p. 3. Sobre la problemática propia de la Región Friuli-Venezia Giulia, la disposición transitoria y final X de la Constitución, la elaboración del Estatuto, los diversos proyectos que se presentaron, etc. vid. M. BERTOLISSI: "La Regione Friuli-Venezia Giulia dalla Costituente/allo Statuto", en Le Regioni, nº 5 de 1983, pp. 895/ y ss.

- (40) La línea fronteriza es la que separaba las zonas A y B (vid. supra n. 38). En el Tratado se garantizaban/ el respeto y protección de las minorías italiana en/ Yugoslavia y eslava en Italia. Vid. GIZZI, "Manuale.." op. cit., pp. 26-27.

sus Estatutos en 1971. Los pasos que se han dado desde la -  
aprobación de la Constitución no son, sin embargo, constan--  
tes. Y si en el caso de las Regiones con Estatuto especial -  
éstas estaban condicionadas por sus propios y peculiares pro-  
blemas, en el de las de régimen ordinario han jugado fuerte-  
mente los condicionamientos del propio Estado Italiano y la/  
evidente falta de un verdadero espíritu inicial regionalista;  
espíritu que quizá se incrementó, como ya quedó apuntado más  
atrás a raíz de los acontecimientos de 1968 que, sin duda, -  
aceleraron la aprobación casi al unísono de todos los Estatu-  
tos (41), si bien es cierto que aún hoy faltan estudios defi-  
nitivos sobre los motivos que hicieron que la reforma regio-  
nal se llevase a cabo al despuntar la década de los setenta/  
y no en otro momento (42).

---

(41) Vid. supra n. 9.

(42) Sobre esta falta de investigaciones y sobre las di-  
versas teorías en relación con las razones que die-  
ron lugar a la reforma regional, vid. A. BAGNASCO: -  
"Le strutture sociali regionali nell'analisi sociolo-  
gica", en relación al seminario "La questione regio-  
nale in Italia", Trieste, junio 1982, publicada en -  
Le Regioni, nº 6 de 1982, pp. 1045 y ss.; G. PASTORI  
"Gli studi di diritto amministrativo in materia re-  
gionale", en la misma Revista, pp. 1069 y ss.; sobre  
la falta en concreto de estudios socio-políticos, --  
vid. M. MORISSI: "L'osservazione "politologica": al-  
cune preliminari esigenze di ricerca sull'esperien-  
za regionale", ibid. pp. 1063 y ss. Asimismo, vid. -  
L. COEN: "Le giornate di studio dell'ISGRE sulla --  
questione regionale", en Le Regioni, nº 6 de 1983, -  
pp. 1065 y ss.

El proceso regional ordinario ha sido largo y ha estado plagado de pausas que parecían ser interminables. La propia Constitución, sin embargo, había dispuesto en su disposición transitoria y final VIII que las elecciones de los Consejos Regionales y de los órganos electivos de las administraciones provinciales deberían señalarse antes de un año a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Desde luego ello no fue así y el plazo fue repetidas veces prorrogado (43). Una falsa ilusión produjo la fundamental ley 10 febrero 1953, nº 62, llamada "legge SCELBA", sobre la constitución y el funcionamiento de los órganos regionales. Dicha Ley, a la que en adelante nos referiremos más de una vez, regulaba, en setenta y cinco artículos, materias relacionadas con los Estatutos regionales (contenido, procedimiento de reforma, etc.), potestad normativa de las Regiones, órganos regionales (Consejo Regional, Junta Regional y Presidente de la misma), presupuestos regionales, relaciones entre las Regiones y los entes locales, Commissario del Governo y control estatal sobre las Regiones (instituye la discutida Comisión de Control, de la que más adelante me ocuparé), y sobre la administración local. Y la ilusión que en ella se puso quedó

---

(43) En aplicación de la citada disposición transitoria y final se dictó la Ley 24 diciembre 1948 nº 1465 que fijaba como fecha para las elecciones el 30 de octubre de 1949. Tal fecha fue prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1950 con la Ley 25 octubre 1949 nº 762. El artículo 22 de la Ley Electoral de 17 febrero 1968 establecía que las elecciones regionales deberían tener lugar en 1969, término que se prorrogó hasta la primavera de 1970 con ley 774/1969. Las elecciones -

rota porqué, además de tratarse de una Ley claramente anti-regionalista que interpretaba la Constitución de forma muy/restrictiva, una vez que fue aprobada no se volvió a tocar/el tema regional hasta que se dictó la Ley Electoral Regional. Esta Ley, la nº 108 de 17 febrero 1968, una vez prorrogado el plazo que fijaba (44), fue la base para la celebración de las primeras elecciones a los Consejos Regionales - el 7 de junio de 1970. Los entes regionales que de ellas --surgen inician así una etapa llamada "constituyente" (45),/por cuanto se van a encargar de elaborar los respectivos estatutos. Por fin en los meses de mayo y julio de 1971 ven--la luz los Estatutos regionales ordinarios (46); estatutos/que, por lo demás, rebasaron ampliamente los parámetros que en su día estableciese la legge SCELBA, si bien éstos, a la vista de cómo se desarrollaban los acontecimientos, fueron/ya antes suprimidos por la ley de 23 diciembre 1970 nº 1084

---

se celebraron, por fin, el 7 de junio de 1970, como se indica en el texto.

(44) Vid. supra nota anterior.

(45) Entre otros, vid. GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 42, y NOCILLA: "Ipotesi ricostruttive in tema di --procedimentò per la soluzione delle questione di me\_rito concernenti le leggi regionali", en Giur. Cost. parte prima, 1979, fasc. 2, 4, p. 73 y extensa bibliografía citada en nota 1.

(46) Vid. supra nota 5.

(ésta llamada "legge PIERACCINI-SIGNORELLO") que derogó los artículos de aquélla relativos al contenido de los Estatutos.

Por lo menos ya estaban constituidas las Regiones, sus órganos, y se habían aprobado los Estatutos. Además, con la también muy importante ley 16 mayo 1970 nº 281, llamada "legge finanziaria", se posibilitaba en cierta medida el funcionamiento de los entes a los que finalmente se había dado luz verde. Lo que ahora faltaba era dotarles de competencias administrativas para hacer realmente efectiva la autonomía. En 1972, en virtud de la delegación contenida en el artículo 17 de la "legge finanziaria" se aprueban once decretos delegados de transferencias de competencias a las Regiones (47), decretos que no satisfacen las previsiones regionales, por lo que son objeto de diversos recursos/

---

(47) Los decretos delegados de transferencias son los D. P.R. números 1 a 6 de 14 de enero de 1972 y 7 al 11 del siguiente día, y versan, respectivamente, sobre las siguientes materias:

- 1.- Circunscripciones municipales, policía local - urbana y rural y correspondiente personal (esta fórmula, "il relativo personale", se repite en todos los decretos);
- 2.- Aguas minerales y termales, canteras y turberas y artesanado;
- 3.- Enseñanza no universitaria, museos y bibliotecas de los entes locales;
- 4.- Asistencia sanitaria y hospitalaria;
- 5.- Tranvías y transporte por carreteras de interés regional, navegación interna y puertos lacustres;
- 6.- Turismo e industria hotelera;
- 7.- Ferias y mercados
- 8.- Urbanismo y vías públicas, acueductos y obras -

ante la Corte Constitucional (48) que resuelve en favor del Estado, como no podía ser menos dada la notable tendencia centralista de la Suprema Corte en los primeros años de andadura, tendencia que ahora, sin embargo, se ha decididamente cambiado. Así las cosas (un Estado regional sobre el papel que no termina de desprenderse de los lazos centralizadores que de hecho aún le atan), por fin se da un paso transcendente (49) -un solo paso pero con dos tiempos- al aprobar la Ley 22 julio 1975 nº 382 por la que se delega en el Gobierno la facultad de completar, por sectores orgánicos, la transferencia de funciones administrativas a las Regiones -

---

públicas de interés regional; 9.- Beneficencia pública; 10.- Instrucción artesana y profesional; 11.- Agricultura y bosques, caza y pesca en aguas internas. Un estudio fundamentalmente descriptivo de los decretos en G. GIGLIOTTI: "Il trasferimento delle funzioni degli enti pubblici nazionali ed interregionali nei decreti di trasferimento del 1972 e 1977", Tesi di Laurea ejemplar mecano-grafiado. Firenze 1979 (sobre todo, cap. I).

- (48) Vid. Stc. 138 a 142 de 24 de julio 1972, citadas -- por PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 26 a las que más adelante se hará referencia.
- (49) GIZZI lo ha comparado, en cuanto a su influencia en el sistema jurídico-público italiano, con la Ley 20 marzo 1865 nº 2248 sobre la Unificación Administrativa del Reino de Italia. "Manuale...", op. cit., - p. 45.

de Estatuto ordinario, así como la reorganización de la Administración pública estatal, central y periférica (50). -- Fruto de tal delegación son los Decretos de la Presidencia/ de la República números 616, 617 y 618 de 1977, de los cuales, sin duda, el más importante es el primero, el D.P.R. - 616 de 24 de julio de 1977 por el que, en efecto, se procede a la transferencia a las Regiones ordinarias, conforme a criterios orgánicos, de las funciones administrativas a que se refiere el artículo 118 en relación con el 117 ambos de/ de la Constitución. Por fin, treinta años después de la aprobación de la Constitución, las Regiones italianas podían empezar realmente su camino. Un camino que, tras una época de abierta hostilidad entre Estado y Regiones, hoy empieza a - desenvolverse más en línea con el regionalismo de colaboración. De ello me ocuparé más adelante de forma un tanto detenida (51).

No obstante, no me parece aventurado adelantar -

---

(50) La delegación a que hacen referencia los arts. 1º, / 6º y 7º de la Ley fue renovada, en cuanto al plazo, por la nº 894 de 27 de noviembre 1976.

(51) Soy consciente de que no he hecho más que esbozar - muy breve y concisamente el origen del proceso regional italiano; no era otra mi intención. Sobre el proceso de elaboración de los Estatutos ordinarios, vid. las siguientes obras (entre otras): todas ellas en la Colección "L'Ordinamento amministrativo delle Regioni", cit.: E. ROSINI: "La Regione Veneto" (nº 5 de la Colección, 1981); S. MAIRA: "La Regione Ligu-

que el sistema regional italiano todavía no ha encontrado su justo equilibrio. La aprobación de los Estatutos, la constitución de los órganos de autogobierno, las competencias transferidas, no dan una idea cierta de la realidad. Como bien afirma GIZZI "erraría quien creyese hacerse una precisa idea de la Región sobre la sola base de los textos legislativos (52). La realidad italiana es mucho más compleja. No pocas de las Regiones se asientan en bases absolutamente artificiales. El error quizá venga de la propia Constitución de 1947. En ella, en efecto, se enumeran las Regiones; se establecen a priori sin tener en cuenta que en algunos casos la carencia absoluta de una realidad político-regional/

---

ria (nº 7, 1980); R. IANNOTTA: "La Regione Emilia-Romagna (nº 8, 1981); P. BIAGI: "La Regione Toscana" (nº 9, 1979); P.G. LIGNANI: "La Regione Umbria" (nº 10, 1979); A. QUARANTA y R. IANNOTTA: "La Regione - Abruzzo" (nº 13, 1980); F. JANELLE y C. MANFREDI -- SELVAGGI: "La Regione Molise" (nº 14, 1979); F. DEL FINO: "La Regione Campania" (nº 15, 1979); G. MEALE "La Regione Puglia" (nº 16, 1979). No me han sido accesibles: A. BARDUSCO: "La Regione Lombardia" (nº 3); D. FELICI: "La Regione Marche" (nº 11); A. CARACIOLO LA GROTTIERIA : "La Regione Calabria" (nº 18). Todavía no han sido publicados, al escribir estas líneas, los correspondientes a Piemonte, Lazio y Basilicata.

(52) "Manuale...", op. cit., p. 47.



subyacente era la norma (53). El sistema, en este punto, como en muchos otros, es radicalmente diferente del español./ Nuestra Constitución recoge entre sus contenidos clave la autónoma y libre declaración de voluntad de las diversas comunidades -en sentido sociológico- para acceder o no a la autonomía política. No se prefigura nada. Tan sólo se exigen ciertos requisitos de viabilidad superados los cuales nos encontramos ante un verdadero derecho a la autonomía -- que la Constitución expresa y concretamente prevé. "El autotogobierno es, sencillamente, una técnica democrática" que/recoge y diseña la Constitución (54), un derecho del que go

- 
- (53) Como ha apuntado MORTATI ("Autonomia e pluralismo - nel pensiero di Adriano Olivetti", en "Le Regione e il Governo Locale", Giuffré, Milano 1965, p. XLIII) al configurar las Regiones la Asamblea Constituyente "si limitò a predisporre un assetto territoriale della regione, secondo risultava dagli annuari statistici, e cho solo in parte appare in corrispondenza con nuclei resi omogenei da elementi storico-geografici, mentre per un'altra parte non presenta nè/ caratteri di omogeneità, ne possibilità di autosufficienza". De ello se hace eco F. SALVIA ("Regioni/ e programazione" en Il Foro Amministrativo, 1973, - II, p. 177) que afirma que no se tuvo en cuenta el problema de la "dimensione della Regione" y sí, tan sólo, el de establecer o no un sistema regional descentralizado.
- (54) Como ha puesto de manifiesto, recientemente, E. GARCIA DE ENTERRIA: Prólogo a "Madrid, Comunidad Autónoma Metropolitana", por, además de él mismo, E. -- ALONSO GARCIA, L.I. ORTEGA ALVAREZ, J.L. PIÑAR MAÑAS y M. SANCHEZ MORON. Instituto De Estudios Económicos

zan todos aquellos territorios que, al margen de antecedentes históricos de autogobierno que realmente existen pero - que no por ello configuran un pretendido "derecho a más", - deseen acceder a él; un derecho que a todos corresponde por igual. El modelo italiano es diferente, pero su estudio resulta sin duda de sumo interés para un mejor conocimiento - de las posibilidades y limitaciones del nuestro, sobre todo en el momento actual de búsqueda de identidad del llamado - "estado de las autonomías" español (55).

---

Madrid 1983, p. 13.

- (55) Expresión que también utiliza la doctrina italiana/ para definir su sistema territorial. Entre nosotros sobre la "indefinición" del modelo español, vid. recientemente LOPEZ RODO, "Estado y Comunidades Autónomas", Publicaciones Abella, Madrid 1984, pp. 16 y ss.

## CAPITULO 2

### EL ESTADO REGIONAL QUE DISEÑA LA CONSTITUCION (BREVES NOTAS)

#### SUMARIO:

- A.- Las Regiones, de Estatuto especial o de Estatuto ordinario, gozan de competencias legislativas que para las -- primeras se relacionan taxativamente en el artículo 117 de la Constitución, hoy interpretado conforme a criterios de colaboración entre Estado y Regiones.
- B.- Relevancia constitucional de las Regiones.
- C.- Las Regiones son entes que gozan de autonomía político-legislativa pero que no son soberanos.
- D.- Al Estado-aparato se le reservan funciones de control - sobre las Regiones pero siempre en el respeto de la autonomía que a éstas reconoce la Constitución como integrantes, junto con aquél, del Estado-ordenamiento.
- E.- Otros rasgos constitucionales de las Regiones: los Estatutos y la organización institucional de las Regiones.- En especial la autonomía financiera.

## EL ESTADO REGIONAL QUE DISEÑA LA CONSTITUCION

### (BREVES NOTAS)

El Título V de la Parte Segunda ("Ordinamento della Repubblica") de la Constitución italiana se ocupa de "Las Regiones, las provincias, los municipios". Es el Título que, por tanto, regula las autonomías locales y, en concreto, la autonomía regional. Pero no sólo encontramos en este Título -arts. 114 a 133- preceptos que afecten al sistema regional. Ya el art. 5º -como sabemos- incluido entre los que recogen los "principios fundamentales" que rigen la República italiana, dispone que ésta, "una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales... adecúa los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía..." (1).

- 
- (1) Por su parte, el art. 57 establece que el Senado es elegido tomando como base las Regiones; sería la Cámara de representación regional. El art. 83, párrafo 2º establece que en la elección del Presidente de la República participan tres delegados por cada Región. El art. 104, último párrafo, incompatibiliza el cargo de magistrado o juez con la pertenencia a un Consejo Regional. El 134 hace referencia a las competencias de la Corte Constitucional, que lógicamente inciden en las Regiones. El 6º párrafo del art. 135 establece para los componentes de la Alta Corte una in

En muy pocas palabras puede decirse que el cuadro diseñado por el Constituyente preveía unas Regiones con competencias legislativas y autonomía política que deberían ponerse en funcionamiento rápidamente en virtud de la actuación legislativa del ordenamiento regional. Esta actuación/ debería asentarse sobre la aprobación de leyes-cuadro, sobre la reforma de la legislación local, sobre la adecuación de toda la legislación a "las exigencias de la autonomía",/ sobre un Senado de base regional, sobre leyes de coordinación financiera entre Estado, Regiones y entes locales, tal como ha señalado acertadamente BARBERA (2).

El entramado constitucional, sin embargo y como ya sabemos, necesitó mucho tiempo, demasiado, para comenzar

---

compatibilidad semejante a la que fija el 104. El art. 136, 2º párrafo, exige que las sentencias de la Corte sean publicadas en los boletines oficiales de las Regiones afectadas, y el párrafo 2º del art. 138 determina que las leyes que modifican la Constitución son sometidas a referéndum cuando, entre -- otros motivos, lo solicitan cinco Consejos Regionales. También inciden en las Regiones las disposiciones transitorias y finales II, IV, VIII, IX, X, XI y XVII.

(2) "Le Regione dieci anni dopo", op. cit., p. 727.

a moverse. Y lo hizo de forma tal que la realidad regional/actual, en no pocos detalles, se ha separado, quizá excesivamente, del diseño original, al que ahora dedicamos brevemente unas líneas.

A.- Las Regiones, de Estatuto especial o de Estatuto ordinario, gozan de competencias legislativas que para las primeras se relacionan taxativamente en el artículo 117 de la Constitución, hoy interpretado conforme a criterios de colaboración entre Estado y Regiones.

Como ya ha quedado repetidas veces señalado, la Constitución italiana, en sus artículo 116 y 131, distingue entre Regiones con Estatuto especial y Regiones con Estatuto ordinario. No se trata de una distinción provisional o inicial tomada como punto de partida que luego se puede revisar sin necesidad de modificar la Constitución. La clasificación que ésta recoge es definitiva en tanto no se cambie el texto constitucional, y por ello es también definitivo el hecho de conceder tan sólo a las Regiones especiales/competencias legislativas exclusivas o, como prefiere la doctrina italiana, primarias. Las de Estatuto ordinario únicamente pueden ejercer competencias legislativas compartidas o concurrentes en las materias que se recogen en el artículo 117 de la Constitución. El sistema, pues, es de lista única y competencia residual, en todo caso, del Estado.

La lista de materias que contiene el citado artículo 117 (3) puede ser matizada de forma extensiva (4) mediante la emanación regional de normas para su actuación -- (último párrafo del mismo artículo), mediante la delegación por parte del Estado a las Regiones de funciones administrativas diferentes de las inherentes a aquellas materias (segundo párrafo del artículo 118 de la Constitución), o en -- virtud de una actividad generosa de transferencias por parte del Estado a las Regiones de las funciones administrativas que corresponden a cada una de las repetidas materias./ Pero la lista, en cuanto tal, no puede ser ampliada por el/ legislador ordinario ni tampoco, sobra decirlo, por el re--

- 
- (3) En realidad, como más adelante se verá, la lista de materias del art. 117 sólo opera para las Regiones/ ordinarias, pues las especiales recogen en sus propios Estatutos las materias sobre las que pueden -- ejercer competencias legislativas. Recordemos que -- el art. 116 Const. atribuye a las segundas formas y condiciones particulares de autonomía según sus Estatutos especiales, que complementan a la Constitución.
- (4) Se ha dicho que el reparto de competencias contenido en el art. 117 "no tiene carácter rígido" (GIZZI "Manuale...", op. cit., p. 771). Esta falta de rigidez debe ser entendida con las reservas que de dicho reparto se han apuntado en el texto.

gional. La lista es única y cerrada. He aquí otra de las diferencias sustanciales existentes entre los sistemas italiano y español.

Ahora bien, es importante destacar que, si la - rigidez del modelo inicial es cierta, la evolución que el - regionalismo italiano está experimentando, sobre todo en estos últimos años, le está llevando de un regionalismo con-- flictivo a la búsqueda de nuevas fórmulas de regionalismo - de colaboración. En efecto, la serie de materias del artículo 117 ha sido ampliamente interpretada por la Ley 22 julio 1975 nº 382 y por el D.P.R. 616 de 1977, dictado en virtud/ de la delegación que aquélla contenía. Con tales normas, se ha dicho, se ha procedido a una "relectura" de la Constitución (5). Y esta relectura es la que permite pasar de un regionalismo conflictivo en el que el recelo competencial de/ Estado y Regiones se enfrentaba para ver quién, literalmen- te, "conseguía más", a un sistema en el que la colaboración entre uno y otras haga posible una delimitación efectiva y/ adecuada de los intereses en juego. El tema, de suma impor- tancia en general y para nuestro tema en particular, será - estudiado con detenimiento más adelante.

---

(5) GIZZI, "Manuale...", op. cit., pp. 321 a 323 y 771.



8.- Relevancia constitucional de las Regiones.

El problema que se ha planteado la doctrina italiana es el de la calificación de las Regiones, o bien como ente constitucional o bien como ente de relevancia constitucional.

En realidad la cuestión de calificar los entes regionales en uno u otro sentido es un problema de determinación previa del concepto de ente constitucional. Como no es este momento, evidentemente, para adentrarse en tan complejo tema (6) me limitaré a exponer cuáles han sido al respecto las posturas que considero más autorizadas aunque adelante que en mi opinión la más acertada sea, quizá, la de SPAGNA MUSSO.

La Región es calificada por algunos como "ente de relevancia constitucional" (7). Para MIELE el ordenamien

---

(6) Sobre el mismo, vid. el clásico "Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato", de Santi ROMANO, en "Scritti minori", Giuffrè, Milano 1950, pp. 1 a 40 (publicado por primera vez en 1898). También fundamental, Enzo CHELI: "Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionali (appunti per una definizione)", Società tipografica editrice Modenese-Mucchi, Modena 1965.

(7) Entre ellos, MIELE, "La Regione", op. cit., pp. 233/

to de las autonomías locales ha adquirido relevancia consti  
tucional en el sentido de que no puede ser modificado más -  
que por normas constitucionales. Para rechazar la califica-  
ción de "ente constitucional" (y en defensa de la de "ente/  
de relevancia constitucional"), argumenta: "ente costituzio  
nale si può appunto definire, per analogia alla nozione co-  
rrente di organo costituzionale, ogni ente che sia caratte-  
rizzato da una posizione di relativa indipendenza rispetto/  
ai poteri dello Stato, o, secondo un'altro criterio che noi  
riteniamo preferibile, ogni ente cui l'ordinamento costitu  
zionale conceda di partecipare alla suprema direzione dello  
Stato del quale fa parte. Qualunque dei due criteri si accol  
ga, nè la Regione, nè tanto meno i Comuni e le Provincie si  
possono qualificare enti costituzionali, sia perchè essi so  
no sottoposti a una serie di controlli da parte dello Stato  
o di altri enti, sia perchè a essi è dato d'influire in ma-  
niera soltanto indiretta sulla suprema direzione dello Sta-  
to, anche a considerare le funzioni costituzionali attribui-  
te alla Regione, quali l'iniziativa delle leggi (art. 71 e/  
121) e dei referendum (art. 75 e 138), l'invio di propri --  
rappresentanti per l'elezione del Presidente della Repubbli-  
ca (art. 83). Tale conclusione vale egualmente per le Regio-  
ne dotate di autonomia speciale" (8). No creo que esté de -

---

y ss. GIZZI, "Manuale...", op. cit., pp. 86 y ss.

(8) MIELE: "La Regione", op. cit., p. 233.

más indicar que, refiriéndose en concreto a provincias y municipios, éstos han sido calificados por algunos, matizando aún más, como entes de relevancia constitucional "de exis--tencia garantizada pero de disciplina reenviada" (9).

Por su parte, CHELI califica a las Regiones co--mo "sujetos de naturaleza constitucional" puesto que "risul--tano investiti di poteri qualificabili, per la loro struttu--ra, come politiche, suscettibili cioè d'influire sulle norme assimilabili, per livello, natura e regime giuridico, a que--lle primarie dello Stato" (10).

- 
- (9) Vid. C. GESSA: "Autonomie locali e principio di lega--lità". Intervención en el Congreso sobre "Gli enti - locali territoriali nell'ordinamento regionale", Ba--ri 20-22 abril 1979, publicado en Nuova Rassegna, --1980 nº 2, pp. 175 y ss., esp. p. 176. También, A. - QUARANTA: "Le autonomie locali nella Costituzione", en "La Voce delle Autonomie", 1980 nº 1-2, p. 5.
- (10) "Organi costituzionali...", op. cit., pp. 48-49. Pos--tura que ya había adelantado en "Atto politico e fun--zione di indirizzo politico", Milán 1968, pp. 169 y ss. Es también la tesis que parece acoger BARBERA, - "Regioni e interessi nazionale", Giuffrè, Milán 1974 pp. 52-53. Según este autor, "nel nostro ordinamento infatti, le Regioni vengono qualificate come sogget--ti costituzionali sia perchè trovano nella Costitu--zione o in leggi costituzionali el fondamento dell'e--sistenza e la stessa disciplina dei loro poteri, fra cui il potere di incidere sullo stesso indirizzo po--litico generale; sia perchè detta attività è caratte--rizzata dalla libertà nel fine". BARBERA (p. 53, no--ta 130) cita, como de igual postura, a MARTINES, "Stu

No faltan sin embargo, y quizá sea ésta la teoría hoy prevalente, quienes califican a las Regiones de verdaderos entes constitucionales. Según SPAGNA MUSSO, esta calificación "va usata nel senso che senza le Regioni si avrebe una alterazione de la nostra forma di Stato e, quindi, = intendendo per ente costituzionale un ente la cui esistenza si rifletta sulla forma di Stato: poichè el nostro è uno -- Stato regionale, il procedimento di revisione costituzionale che implicasse la soppressione delle autonomie regionali realizzerebbe una modificata della Costituzione idonea a modificarse pure la forma di Stato anche non importando una -- soppressione delle altre autonomie locali" (11).

Como ya apunté al principio, ésta es la opinión que considero más acertada. Las Regiones dan forma determinante al Estado italiano. Su supresión o modificación suponen la modificación de éste. Esta es, al mismo tiempo, la -- consecuencia y la causa que suponen acoger la calificación de ente constitucional.

---

dio sull'autonomia politica della regione", Riv. -- trim. dir. pubb., 1956, pp. 106 y ss.

(11) "Corso...", op. cit., p. 24.

C.- Las regiones son entes que gozan de autonomía  
político-legislativa pero que no son soberanos

Las Regiones son entes que traen su razón de -- ser de la propia Constitución. Si ya hemos visto cómo en la base misma del origen de las Regiones se encuentran situaciones de cuasi-independencia (algunas Regiones del norte; la propia Sicilia), lo cierto es que se trata de entes autó nomos y no soberanos, entes que, utilizando la terminología clásica, constituyen ordenamientos derivados y no origina-- rios (12). Esto llevó en un principio a calificar a las Re-- giones como "entes autárquicos", concepto más tarde desecha do y que en principio se acogió, sin duda, para contrapesar posibles intentos federalistas (13).

---

(12) Vid. MIELE, "La Regione", op. cit., p. 235.

(13) Idem. id. Sobre los conceptos utilizados en el texto, en los que obviamente no podemos ahora detenernos, vid. GIANNINI, "Autonomia", en Riv. Trim. di Dir. Pubbl., 1957, pp. 876 y ss.; S. ROMANO: "Decen tramento amministrativo", en "Scritti minori, vol. II. Diritto Amministrativo", Giuffrè, Milano 1950 - pp. 11 y ss.; TRENTIN: "Autonomia, autarchia, decen tramento", en Rivista di Diritto Pubblico. La Gius- tizia amministrativa", parte prima, 1925, pp. 65 y ss.; TREVES: "Autarchia, autogoverno, autonomia", en Riv. Trim. di Dir. Pubbl., 1957, pp. 277 y ss.; ZA- NOBINI, "Autonomia pubblica e privata", en Scritti Giuridici in onore di Francesco Carnelutti", vol. - IV: Diritto Pubblico e Storia del Diritto, Cedam Pa

Las Regiones, en suma, gozan de verdadera autonomía que incluye potestades legislativas y administrativas y que les permite marcar sus propias líneas de actuación política (les permite determinar su propio "indirizzo politico") dentro de los límites que señala la Constitución tal como más adelante, al estudiar en concreto las competencias regionales, tendremos ocasión de examinar. La autonomía, -- sin embargo, no es constitutiva, en el sentido de que, como ya sabemos, surgen de la propia Constitución en la forma en que hoy se encuentran configuradas geográficamente (14) sin

---

dova, pp. 183 y ss.; LUCIFREDI-COLETTI: Decentramento amministrativo", UTET, Torino, 1956, especialmente pp. 1 a 23 y la "premessa" de LUCIFREDI.

- (14) Salvedad hecha de lo dispuesto en el art. 132 ("Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta -- tanti Consigli Comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate e la proposta -- sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazione stesse. -- Si può con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli Regionali, consentire che Provincie e Comuni, che ne facciano richiesta, siano attaccati da una Regione ed aggregati ad un'altra") y la disposición transitoria y final XI de la Constitución ("Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste -- dal primo comma dell'art. 132, fermo rimanendo tut-

que entren en juego posibles decisiones de la población interesada (15).

D.- Al Estado-aparato se le reservan funciones de control sobre las Regiones pero siempre en el respeto de la autonomía que a éstas reconoce la Constitución como integrantes, junto con aquél, del Estado-ordenamiento

No es éste un tema en el que ahora vayamos a detenernos por cuanto, al estar estrechamente relacionado con aspectos sustanciales de la tesis, he dejado su estudio para más adelante.

No obstante es importante señalar ya la distinción entre el control que se ejercita sobre la actividad legislativa regional y aquél que se refiere a la actividad administrativa.

---

tavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate"). Vid. supra lo dicho en nota 7 respecto de la Región de Molise.

(15) Vid. MIELE, "La Regione", op. cit., p. 236.

En cuanto al primero, el control que ejerce el Estado-aparato se concreta fundamentalmente en el visto que el Comisario del Gobierno debe dar sobre las leyes aprobadas por los Consejos Regionales, tal como establece el art. 127 de la Constitución. El tema queda tan sólo apuntado por que su desarrollo corresponde a otro lugar de este trabajo.

Junto al anterior sistema de control, que es de legitimidad, y además de la posibilidad de acudir ante la Corte Constitucional, existe el llamado control "di merito" (control de oportunidad política) que corresponde no ya al Estado-aparato, sino al propio Parlamento y al que se refiere el último párrafo del artículo 127 citado. También es tema del que más adelante me ocuparé pero ahora es necesario resaltar que esta segunda modalidad de control aún no ha sido utilizada ya que los supuestos en los que la misma habría sido procedente (contraste de intereses entre la Región y el Estado) han sido considerados por la Corte Constitucional vicio de legitimidad (sobre cuya resolución es ella misma la que decide) y no de "merito". Tal solución ha sido fuertemente criticada (16) argumentando, no sin razón, que aquélla llevaba a cabo funciones que conforme a la Constitución no le corresponden, con lo que, una vez más el diseño original que ésta contenía del sistema regional, no se ha hecho realidad en la práctica.

---

(16) Por todos, vid. BARBERA: "Regioni e interesse nazionale", op. cit. passim.



Además del control (de legitimidad o de "merito") sobre la actividad legislativa de las Regiones, está previsto en la Constitución el control sobre los actos administrativos regionales, control que, en virtud del art. 125 de la Constitución, "se ejercita, en forma descentrada, por un órgano del Estado". Tal órgano es la Comisión de control sobre la Administración regional (17) presidida por el Comisario del Gobierno y de cuya legitimidad constitucional también se ha dudado. Una vez más me remito a lo que sobre este punto se dirá más adelante.

Por último la Constitución regula en su art. 126 lo que se ha denominado control sobre los órganos de las Regiones: el Consejo Regional, en determinados supuestos, puede ser disuelto por el Gobierno oída la Comisión Parlamentaria para las cuestiones Regionales (18). Hasta el momento - no se ha producido ningún caso de disolución, lo que indica que el mecanismo en cuestión es el último instrumento en manos del Estado para ejercer sus funciones de control.

En definitiva, el diseño original que contiene la Constitución se basaba en un profundo respeto de la auto

---

(17) Instituida por el art. 41 de la "Legge Scelba".

(18) Sobre el tema vid., entre otros, G. ROLLA: "La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni", Giuffrè, Milano 1979.

nomía regional que estaba sometida a mecanismos de control que en ningún caso se confiaban en exclusiva al Estado-aparato pues se daba entrada tanto al Parlamento como a la Corte Constitucional (19).

E.- Otros rasgos constitucionales de las Regiones : los estatutos y la organización institucional de las Regiones. En especial la autonomía financiera.

Por último, tres rasgos para terminar con las líneas fundamentales que la Constitución traza del sistema regional.

Primero, la Constitución reconoce la autonomía financiera de las Regiones (artículo 119) aunque esta autonomía, en la práctica, es casi inexistente. Segundo, la Constitución tampoco deja plena libertad a las Regiones para --

---

(19) Sobre el control del Estado sobre las Regiones, vid. en general, PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 384 y ss.; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 625 y ss.; SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 89 y ss. y 267 y ss.; MARTINES-RUGGERI: "Lineamenti...", op. cit., pp. 317 y ss.; BARTOLE-MASTRAGOSTINO VANDELLI: "Le autonomie territoriali", Il Mulino, - Bologna, Noviembre 1984, pp. 201 y ss.

elegir su propia organización. El artículo 121 establece -- que son órganos de la Región el Consejo Regional, la Junta y su Presidente (20). Tercero, y de innecesaria repetición, las Regiones se rigen por la Constitución y por los respectivos Estatutos que según el art. 123 de la Constitución es tablecen las normas relativas a la organización interna de la Región. Al no existir el principio voluntarista en el -- sistema italiano, los Estatutos ordinarios no cuentan con - la transcendencia que caracteriza a los del modelo español. Los Estatutos especiales, sin embargo, sí definen "las formas y condiciones particulares de autonomía" y se aprueban en forma de leyes constitucionales (21).

- 
- (20) Artículo 121: "Sono organi della Regione: il Consiglio Regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio Regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta Regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga la leggi ed i regolamenti regionali; dispone le funzioni amministrative delegate dello Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale".

- (21) Para el estudio pormenorizado de la naturaleza, valor, contenido, etc. de los Estatutos, me remito es-

De entre estos temas, cuyo examen aquí sería improcedente, conviene resaltar los trazos esenciales del sistema de financiación de las Regiones, sustancialmente diferente del español.

El art. 119 de la Constitución (22) reconoce a las Regiones autonomía financiera, y, como indican BALBONI y PASTORI (23) dispone dos formas esenciales de financiación:

- Una ordinaria, a través de tributos propios y participación en los del Estado.

---

pecialmente a la obra de U. DE STERVO, "Gli Statuti delle Regioni", Giuffrè, Milano 1974.

- (22) Que establece : "Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzione normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le -- Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributti speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica".

- (23) "Il governo regionale e locale", op. cit., p. 696.

- Una extraordinaria, a través de la aportación por parte del Estado a determinadas Regiones (las menos desarrolladas) de "contributti speciali".

Los objetivos perseguidos eran, pues, dos: garantizar una efectiva autonomía financiera regional, y reducir las diferencias entre Regiones desarrolladas ("ricas") y menos desarrolladas ("pobres").

La Constitución garantiza la autosuficiencia financiera de las Regiones, al reconocer a éstas potestad impositiva, y autonomía en el gasto, ésta de forma mucho más amplia (24).

La ley de 16 de mayo de 1970, nº 281, llamada "legge finanziaria", ha, sin embargo, cambiado sustancialmente el concepto de autonomía financiera que fija la Constitución (25) en un triple sentido:

- Primero, limitando considerablemente la incidencia y consistencia de los tributos propios sobre la financiación regional.

---

(24) Así lo hace notar MASTRAGOSTINO, en BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 354. Según la Sentencia de la Corte Constitucional de 7 de octubre de 1983, nº 307, el Estado no puede predeterminar los modos de utilización de los recursos regionales. Vid. BRANCASI, "Finanza e bilancio" en "La Regione in Toscana", a cargo de -

- Segundo, constituyendo un Fondo común nacional con las aportaciones del Estado, a repartir - entre las Regiones, en parte según criterios proporcionales al territorio y población, en parte según criterios inversamente proporcionales al grado de desarrollo socio-económico de las Regiones (26).
- Tercero, creando un Fondo para la financiación de programas regionales de desarrollo (27) -- que se reparte conforme a la decisión del CI-PE, oída una Comisión interregional, en base a criterios señalados anualmente (28).

---

CARETTI y ZACCARIA, Giuffrè, Milano 1984, pp. 148-149.

- (25) MASTRAGOSTINO, op. ult. cit., p. 356 afirma que el concepto ha sido "sustancialmente vaciado".
- (26) Fondo también llamado "ex art. 8", por ser éste el artículo de la ley 281 que lo establece. Sobre el mismo vid., recientemente, BRANCASI: "Finanza e bilancio", op. cit., pp. 152 y ss.
- (27) También llamado "Fondo de desarrollo", o "Fondo ex art. 9" por la misma razón que la indicada en la - nota anterior. Vid. BRANCASI, "Finanza e bilancio" op. cit., pp. 155 y ss.
- (28) Las características introducidas por la ley 281/70 las he tomado de BALBONI-PASTORI, "Il governo regionale e locale", op. cit., pp. 696-697.

Además de la autonomía financiera así configura da, debe darse cuenta en este momento de la existencia, en virtud del último párrafo del art. 119 de la Constitución - (29), de bienes demaniales y patrimoniales regionales (30) a los que se refiere el art. 11 de la "legge finanziaria".

La autonomía financiera regional, sin embargo, hoy es inexistente como antes apunté. La dependencia en este sentido de las Regiones respecto del Estado es prácticamente absoluta. Y lo cierto (podría parecer paradójico pero no lo es) es que se trata de una bandera por la que no sienten excesivo interés los poderes territoriales. La inexistencia de partidos de ámbito estrictamente regional seguramente tiene bastante que ver en ello. La irresponsabilidad política de los dirigentes regionales (difícilmente puede pedirse responsabilidad de tal tipo a quien no tiene en sus manos la decisión sobre las entradas de recursos financieros) también.

Repito que, aunque de gran atractivo, no es tema en el que ahora interese profundizar, aunque de alguna forma volveremos sobre él más tarde al hablar de la progra-

---

(29) Vid. supra nota 22.

(30) Me remito a MASTRAGOSTINO, op. ult. cit., pp. 369 y ss.

mación socio-económica y su incidencia en las relaciones Estado-Regiones y la consecución del interés nacional (31)(32).

---

(31) Vid. infra IV, cap. 5. Para un más profundo estudio de la autonomía financiera regional vid., además - de las obras citadas en las notas anteriores, GIZZI "Manuale...", op. cit., pp. 254 y ss.; MARTINES-RUGGERS, "Lineamenti...", op. cit., pp. 297 y ss.; -- MEALE: "Principi di Diritto Regionale", Cacucci Ed. Bari 1983, pp. 144 y ss.; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 215 y ss.; SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 82 y ss.; GIANNINI: "Las Regiones en Italia", Civitas, Madrid 1984, pp. 53 y ss.; BARDUSCO: "Lo Stato Regionale italiano", Giuffrè, Milano 1980, pp. 111 y ss.; PIZZETTI: "Il sistema costituzionale delle autonomie locali", Giffrè Milano 1979, pp. 414 y ss., así como la muy extensa bibliografía citada en cada obra.

(32) No examino lo relativo a los elementos constitutivos de las Regiones que, por ejemplo, estudia GIZZI ("Manuale...", op. cit., pp. 55 y ss.), por considerar que no tiene excesiva importancia para -- nuestro tema. Según GIZZI, estos elementos son el territorio, la capital, la población y la propia - personalidad jurídica de la Región. Vid. también - MIELE, "La Regione", op. cit., pp. 241 a 251, así como L. GIOVENCO, "Regione", voz en el Novissimo - Digesto Italiano, Tomo XV, UTET, Torino 1957, pp. 16-17.



III.- LA ACTIVIDAD REGIONAL.

COMPETENCIAS NORMATIVAS Y ADMINISTRATIVAS.

## CAPITULO 1

### LOS ELEMENTOS DIFERENCIADORES DE LAS REGIONES DE ESTATUTO ESPECIAL

#### SUMARIO:

- A.- Las "formas y condiciones particulares de autonomía"  
Las "normas de actuación" de los Estatutos.
- B.- Competencias legislativas. Las Regiones especiales  
como únicas que ostentan competencias legislativas  
primarias o exclusivas.

LOS ELEMENTOS DIFERENCIADORES DE LAS REGIONES  
DE ESTATUTO ESPECIAL

A.- Las "formas y condiciones particulares de autonomía"  
Las "normas de actuación" de los Estatutos.

Según el artículo 116 de la Constitución, a las Regiones de Estatuto especial "sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali - adottati con leggi costituzionali". Veamos brevemente en -- qué consisten esas "formas y condiciones particulares".

La primera diferencia que caracteriza a las Regiones de Estatuto especial es precisamente "la fuente de - producción del Ordenamiento regional", que es propiamente - una Ley estatal de nivel constitucional (los estatutos espe- ciales son leyes constitucionales), o una Ley -un "decreto legislativo"-, también estatal, de ella derivada (normas de actuación del Estatuto). El ordenamiento de las Regiones de derecho común, sin embargo, se recoge en parte en la propia Constitución (p. ej. arts. 117 a 127), en parte en las le- - yes ordinarias a que la Constitución se remite y en parte - en los propios Estatutos, en virtud del art. 123 de aquélla (1). Los decretos o normas de actuación están previstos en los propios Estatutos, es decir, como recuerda CRISAFULLI, en sede formalmente constitucional, aunque fuera de la Cons- titución, y se adoptan conforme a un particular procedimien-

to, en el que destaca el informe de las comisiones paritarias compuestas por expertos representantes del Estado y de la Región de que se trate. En la práctica las normas de actuación revisten gran importancia pues desarrollan las normas estatutarias en materia de organización e incluso delimitan y especifican las normas que en los Estatutos regulan las competencias legislativas regionales. Por otra parte, "las normas de actuación han sido consideradas necesarias, por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para el ejercicio por parte de las Regiones de atribuciones administrativas, a ellas pertenecientes en base a los respectivos estatutos constitucionales, y en particular para realizar concretamente la transferencia de servicios y las respectivas competencias de los órganos del Estado-sujeto a los órganos regionales" (2). En todo caso, debe tenerse presente

---

(1) GIZZI (al que sigo en la exposición de este apartado) "Manuale...", op. cit., pp. 32-33. Art. 123 Const.: "Ogni Regione ha uno Statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione...".

(2) CRISAFULLI: "Lezioni di Diritto Costituzionale: II, L'ordinamento costituzionale italiano", CEDAM, Padova, 5ª ed. 1984, pp. 92-93. La Corte Constitucional ha rechazado la naturaleza y eficacia de leyes constitucionales de tales normas. Vid., p.ej., S.C.C. nº 14 y 15 de 4 de julio de 1956.

que "la ragion d'essere delle norme d'attuazione attiene - all'aspetto organizzativo, e non già ai modi di esercizio - dell'attività regionale" (3).

La segunda diferencia es la "amplitud de los poderes legislativos atribuidos a las cinco Regiones con autonomía particular, sea desde el punto de vista cualitativo - (es decir, del "tipo" de potestad legislativa) que desde el punto de vista cuantitativo (es decir, del número de las materias sometidas a la potestad legislativa regional), con - directo reflejo sobre la amplitud de las potestades ejerci-tadas en vía administrativa" (4). Por la importancia de es-ta nota diferenciadora, quizá la de más peso, nos ocupare--mos en concreto de ella inmediatamente.

La tercera diferencia se refiere a la estructu-ra de los órganos regionales, aunque la diferencia es más - aparente que real (5).

---

(3) MORTATI, "Istituzioni di Diritto Pubblico", II, Cedam Padova, 9ª ed., p. 946. Sobre las normas de actuación vid. especialmente, GASPARRI, "Le norme di attuazione degli Statuti regionali speciali", en Atti del Terzo Convegno di Studi giuridici sulla Regione, Giuffrè Milano 1962, pp. 139 y ss. Del mismo autor -1951- "Natura dei decreti d'attuazione degli statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità", Riv. dir. - Proc., I, 1951, pp. 179 y ss.

(4) GIZZI, idem. id., p. 33.

(5) Por ejemplo, ha sido objeto de atención por parte de

La cuarta afecta al sistema de financiación regional, "menos reductivo y más elástico" que el de las Regiones ordinarias (6). No obstante la existencia de tales diferencias, GIZZI opina que el conjunto de las Regiones especiales y comunes puede considerarse "un sistema unitario en el que la "especialidad" de las cinco Regiones ex art. 116 de la Constitución asume un relieve peculiar". La consideración del sistema como unitario deriva del hecho de que la especialidad no es tal como para conferir a las conocidas cinco Regiones una cualificación jurídico-constitucional diversa de las otras de derecho ordinario (7). De la misma opinión es SPAGNA MUSSO (8).

---

la doctrina italiana la denominación de "Asamblea Regional" que se recoge en los arts. 2 y ss. del Estatuto de Sicilia. Por lo demás, y con carácter general, hay diferencias en cuanto al sistema de elección de los Consejos Regionales.

- (6) MASTRAGOSTINO, en BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, - "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 361. El modelo más "autonómico" es el siciliano, regulado en el art. 36 del Estatuto y en el D.P.R. de 26 de julio de 1965, nº 1074.
- (7) Idem. id., p. 38.
- (8) "Corso...", op. cit., p. 19: "è lecito fornire una qualificazione unitaria delle Regioni, di diritto - comune come a statuto speciale, considerando le differenze solo come di grado quantitativo."

Desde luego es incuestionable que las diferencias entre uno y otro tipo de Regiones no tiene entidad suficiente como para romper la consideración unitaria del Estado italiano como Estado regional. Ni siquiera es posible -- pensar que la Región siciliana pueda romper la uniformidad del sistema (9). Pero esto no puede inducir a minusvalorar las importantísimas diferencias que, al menos sobre el papel, existen entre unas y otras. Diferencias que, como hemos visto, no son meramente cuantitativas. No puede simplificarse el tema pretendiendo que la diversidad estriba en -- que las de estatuto especial tienen "más" competencias. Lo que ocurre es que el grado de distinción no es tal que permita proceder a su vez a una diferenciación cualitativa, en su conjunto, entre unas y otras Regiones. Todas ellas gozan de autonomía legislativa, pero no pueden, ni mucho menos, -- estudiarse conjuntamente (10).

---

(9) Vid. SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 17-19.

(10) Lo que sí es cierto es que las especialidades de -- las Regiones que ahora nos interesan han sido, en -- gran medida y sobre todo en los primeros años de -- funcionamiento de la Corte Constitucional, reducidas a veces de forma notable. Así lo hace notar T. MARTINES ("Lo Statuto siciliano oggi", op. cit., pp. 915-916) que se lamenta, en lo que se refiere a Sicilia pero generalizable al resto de las Regiones, de que tal reducción llevada a cabo por el intento de adecuar el Estatuto a la Constitución, se haya -- realizado no en sede parlamentaria sino, al margen de los representantes populares, por la Corte Constitucional e incluso po el Gobierno.

8.- Competencias legislativas. Las Regiones especiales, como únicas que ostentan competencias legislativas primarias o exclusivas.

Las Regiones especiales recogen sus competencias legislativas en los propios Estatutos, sin que exista a priori ninguna lista cerrada de competencias a la que deban someterse. La Corte Constitucional ha indicado en más de una ocasión que la lista del artículo 117 de la Constitución no es aplicable a las Regiones de Estatuto especial (11). De -

- 
- (11) S.C.C. nº 11 de 3 de marzo de 1959: "Il richiamo - all'art. 118 della Costituzione non è decisivo. -- Senza escludere che in questa disposizione possano ravvisarsi anche anticipi valevoli per le autonomie regionali in generale, non vi è dubbio che la norma invocata, strettamente collegata con l'art. 117 della Costituzione, riguarda essenzialmente le Regioni a stato comune (Raccolta Ufficiale delle - Sentenze e Ordinanze della Corte Costituzionale, - Vol. VII, p. 130). S.C.C. nº 24 de 27 febrero 1958 "Deve anzitutto osservarsi che per la decisione della questione in esame non può farsi riferimento -- all'art. 117 della Costituzione, perchè questo riguarda le Regioni ad autonomia normale...; per cui ad esso bisogna riportarsi, e precisamente all'art. 4, che attribuisce alla Regione (Trentino-Alto Adige), per le materie in esso indicate... una potestà legislativa più ampia di quella contemplata -- nell'art. 117 della Cost., sia pur entro i limiti dei principi dell'ordinamento giuridico dello Sta-



esta forma, y esto es de suma importancia, mientras que las Regiones ordinarias sólo son titulares de competencias legislativas concurrentes y de desarrollo, las de régimen especial gozan, además, de potestad legislativa propia o primaria (el término competencia exclusiva no es acogido de -- buen grado):(12), tan sólo limitada por la Constitución, -- por los principios generales del ordenamiento jurídico del Estado, por el respeto a las obligaciones internacionales y a los intereses nacionales, y por las normas fundamentales de las reformas económico-sociales de la República; son límites que, a falta de indicación expresa en la Constitución, son recogidos en los propios Estatutos (13). Además, las --

---

to e del rispetto dell'interesse nazionale" (Racolta..., cit., Vol. V, p. 146). S.C.C. nº 60 de 22 mayo 1968: "(l'art. 117 della Cost.)... riguarda solo le Regioni a Statuto ordinario e non trova applicazione nei confronti... delle (Regioni) a Statuto -- speciale". (Racolta..., cit., Vol. 27-28, p. 489).

- (12) El único Estatuto que utiliza expresamente el término "legislación exclusiva" es el de Sicilia, art. 14. No obstante, dicho concepto también se ha utilizado en algún caso para hacer referencia a las competencias "primarias" de otras Regiones. Vid., p.ej. P. GASPARRI: "L'Autonomia Regionale Sarda", op. cit. pp. 31 y ss.
- (13) Por ejemplo, art. 4º del de Trentino-Alto Adige. En términos prácticamente idénticos se pronuncian los arts. 3º del de Cerdeña, 2º del de Valle de Aosta y 4º del de Friuli-Venezia Giulia. El Estatuto de Sicilia recoge unos límites diferentes (art. 14): las

"Regiones diferenciadas" (14), salvo Sicilia que no la prevee expresamente en su Estatuto, ostentan competencias legislativas de "integración y actuación" (se trata, fundamentalmente, de la legislación que nosotros llamamos de desarrollo) de las leyes de la República (15) en las materias -

---

leyes constitucionales del Estado "senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano". Vid. GIZZI "Manuale...", op. cit., p. 43; SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 55 y ss.; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 62 y ss.; GASPARRI, op. ult. cit., pp. 33 y ss.

- (14) Tomo esta expresión ("Regiones diferenciadas"), de PALADIN, op. ult. cit., p. 62 -entre otras-.
- (15) Vid. arts. 5º del Estatuto sardo, 6º del de Friuli-Venezia Giulia, 6º del de Trentino-Alto Adige y 3º del de Valle de Aosta. Según SPAGNA MUSSO ("Corso...", op. cit., p. 54), se trata de leyes "de contenido sustancialmente reglamentario". Para GIZZI, -sin embargo -opinión que considero más acertada- el ejercicio de tal competencia permite a las Regiones no sólo emanar con propias leyes normas para la actuación de las leyes del Estado en el ámbito de las materias indicadas en los respectivos estatutos, sino también de integrarlas, es decir, de agregar disposiciones nuevas respecto a las contenidas en las leyes estatales. "No se trata, entonces, de una potestad reglamentaria que se desempeña con el instrumento formal de la Ley, sino de -- una verdadera y propia potestad legislativa, que comporta la modificación de la normativa estatal" ("Manuale...", op. cit., pp. 34-35).



que señalan los Estatutos. En definitiva, pues, y además de las competencias que puedan recibir por delegación del Estado, las Regiones especiales gozan de competencias legislativas de tres tipos: primarias o exclusivas, concurrentes y - de integración y actuación. Sólo ellas son titulares del -- primer tipo, del que carecen en absoluto las de régimen general. La lista de materias varía según los Estatutos (16).

Merece la pena, por otra parte, dejar constancia de algo que guarda directa relación con las competencias legislativas de las Regiones que ahora estudiamos. Salvo el de Sicilia, todos los Estatutos especiales ... contienen la siguiente cláusula (que con alguna variación también aparece en el sistema regional español): "en las materias atribuidas a la competencia de las Regiones, hasta que no sean reguladas de forma diversa con leyes regionales, se aplican las leyes del Estado" (17). De lo que se trata es de evitar

---

(16) Para un estudio más pormenorizado de las competencias legislativas de las Regiones especiales me remito a los trabajos que sobre éstas he citado en notas anteriores. Además, vid. PALADIN: "Venezia - Giulia-Friuli", voz en Noviss. Dig. Ital. Vol. XX, UTET 1975, p. 658. Del mismo, "Commento allo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia", Udine, -- 1969.

(17) Vid. art. 57 Est. sardo; 51 del de Valle de Aosta; 64 del de Friuli-Venezia Giulia.

que se produzca un vacío legislativo y por ello se acoge, - de forma subsidiaria y transitoria, el derecho estatal previo o posterior al Estatuto. En cuanto a la aplicabilidad - del derecho posterior, GASPARRI ha puesto de manifiesto que si sólo se admitiese la del previo, "se llegaría a la consecuencia de que, en ausencia de leyes regionales, permanecerían en vigor en el ámbito de la Región y en las materias - de competencia de ésta las leyes estatales existentes en el momento de la entrada en vigor del Estatuto aunque fuesen - contrarias a otras leyes posteriores del Estado. De modo -- que el legislador regional podría, con su simple inactivi-- dad impedir en el ámbito de la Región todo progreso legislativo del que vendría a beneficiarse el resto del territorio de la República" (18). Esta conclusión, que hoy parece ob-- via, no siempre ha sido aceptada (19).

Por último, es necesario recordar que en la Región Trentino-Alto Adige son diferentes las competencias legislativas de la Región en cuanto ente que las de las provincincias de Trento y Bolzano. Ya vimos cómo el origen de esta - Región se encuentra, en gran medida, en los deseos de reco-

---

(18) "L'Autonomia regionale sarda", op. cit., pp. 39-40.

(19) En contra a la opinión de GASPARRI, vid. VIRGA: "La Regione", Giuffrè, Milano 1949, p. 76.

nocimiento de la minoría lingüística alemana. Tras una primera época de autonomía diluida, hoy ambas provincias se -- constituyen, pese a la denominación formal, en verdaderos -- entes autónomos (en verdaderas Regiones dentro de otra que las engloba). Las diferencias entre Región y Provincias, -- en lo que se refiere a las competencias normativas, lo son por razón a la materia: la primera tiene potestad legislativa que se ha llamado "ordinamental" (20), en cuanto se ocupa de estructurar los entes públicos de la Región que desempeñan la actividad administrativa; las segundas se ocupan -- de la acción concreta de intervención directa en las distintas materias. La Región es ente de organización; las Provincias lo son de programación y acción.

Hasta aquí hemos visto cómo las potestades legislativas de las Regiones diferenciadas son diversas de -- las que corresponden a las de Estatuto ordinario porque, -- fundamentalmente, éstas carecen "ex-Constitutionem" de competencias primarias o exclusivas. Hay, pues, una diferencia -- cualitativa de primer orden. Pero junto a ésta debe señalarse una diversidad cuantitativa. GIZZI ha resumido y agrupado las diferencias de este tipo. Según este autor, las Re--

---

(20) POTOTSCHNIG: "Trentino-Alto Adige", voz en Noviss. Dig. Ital., UTET, vol. XIX, Torino 1973, pp. 787-788. Acepta el término REGGIO D'ACI: "La Regione - Trentino...", op. cit., p. 37.

giones especiales superan la lista competencial del art. 117 de la Constitución en los siguientes puntos: sector económico, enseñanza, ordenamiento de los entes locales, materias sociales y financiación regional (21). El tema tan sólo que da apuntado; concretar una por una las diferencias superaría la intención de estas líneas.

---

(21) "Manuale...", op. cit., pp. 35 y ss.

## CAPITULO 2

### REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO

#### SUMARIO:

##### A.- Competencias normativas.

a.- Límites a la potestad legislativa regional.

a'.- Respeto de las normas constitucionales.

b'.- Respeto a los principios fundamentales  
establecidos por las leyes del Estado.

. Remisión.

c'.- Límite material.

d'.- Respeto al interés nacional y a los in-  
tereses de las otras Regiones. Remisión.

e'.- Otros límites.

b.- Materias sobre las que las Regiones tienen  
competencias legislativas.

##### B.- La actividad administrativa de las Regiones.



a.- Funciones administrativas delegadas.

b.- Funciones administrativas propias de las Regiones.

a'.- La elaboración del D.P.R. 616 de 1977. Los trabajos de la Comisión GIANNINI.

b'.- El D.P.R. 616. La "relectura" del artículo 117 de la Constitución. En particular los actos de "indirizzo e coordinamento" y la forma de relaciones Estado-Regiones que configura. Remisión..

## REGIONES DE ESTATUTO ORDINARIO

### A.- Competencias normativas

Como indica el artículo 121, párrafo 2º de la Constitución, el Consejo Regional ejercita las potestades legislativa y reglamentaria. Un mismo Órgano, pues, es titular de ambas. En este momento nos ocupamos tan sólo de la primera.

Al no ostentar competencia legislativa primaria o exclusiva, que no está al alcance de las Regiones ordinarias, éstas gozan, tan sólo, de competencias concurrentes (1) y "actuativas-integrativas" (de desarrollo), además de las que ejerciten en virtud de delegación por parte del Estado (2). En el proceso de elaboración de la Constitución se apuntó en algún momento la posibilidad de conceder competencias legislativas exclusivas sobre determinadas materias a la totalidad de las Regiones, pero tal posibilidad no se recogió en el texto definitivo (3).

---

(1) PAREJO ALFONSO, "La prevalencia del derecho estatal sobre el regional", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1981, p. 61 estima que "más propiamente debe hablarse... de competencia compartida".

(2) Vid. SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 54 y ss.

La legislación concurrente, también denominada secundaria o complementaria (4) se refiere a materias en cuya regulación las Regiones deben observar el límite que suponen los principios fundamentales que sobre las mismas se establezcan en leyes del Estado. De ello me ocuparé más adelante.

Las leyes de "actuación-integración", que como ya he indicado pueden considerarse coincidentes con las leyes españolas de desarrollo, son emanadas por las Regiones para completar la disciplina contenida en leyes estatales -aplicables a todo el territorio nacional- desarrollándola al objeto de adecuarla a las particulares exigencias de cada Región (5). Al contrario de lo que ocurre con las Regiones diferenciadas, las de Estatuto ordinario no pueden ejerer

---

PALADIN: "Diritto Regional", op. cit., pp. 62 y ss.  
GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 350 y ss.

- (3) Vid. PALADIN: "Diritto Rēgionale", op. cit., pp. -60-62.
- (4) Vid. SPAGNA MUSSO, op. ult. cit., p. 54.; PALADIN op. ult. cit., p. 61 utiliza también el término --"legislazione suppletiva".
- (5) GIZZI: "Manuale...", op. cit., p. 35.

citar esta competencia sino cuando venga así expresamente -  
dispuesto en la correspondiente Ley estatal (art. 117, últi-  
mo párrafo de la Constitución).

No creo necesario recalcar que las normas emana-  
das por las Regiones en actuación de sus competencias legis-  
lativas tienen pleno valor de ley formal y por tanto equipa-  
rables en todo, y vinculantes como ellas, a las leyes ordi-  
narias del Estado.

a.- Límites a la potestad legislativa regional

Siempre con referencia a las Regiones ordinarias  
y, por tanto, sólo en cuanto a las competencias legislativas  
concurrentes y de desarrollo, los límites que éstas encuen-  
tran pueden sistematizarse como sigue:

a'.- Respeto de las normas constitucionales

Se trata de un límite que no necesita ser desa-  
rrollado por obvio. Está constituido, lógicamente, por la -  
Constitución y por las Leyes Constitucionales.

b'.- Respeto a los principios fundamentales estableci-  
dos por las leyes del Estado. Remisión.

Por ser éste un tema que más adelante desarrolla-  
ré al examinar el tema de los principios fundamentales y su

importancia en la configuración de las relaciones entre el Estado y las Regiones, me limito ahora a enumerarlo y a remitirme a lo que más atrás diré sobre el mismo.

c'.- Límite material

Se trata del límite que supone la enumeración -- misma de las materias sobre las que tienen competencia las Regiones, enumeración que, como sabemos, se encuentra en el art. 117 de la Constitución para las de régimen ordinario y en los propios Estatutos para las Regiones diferenciadas -- (6). El tema será estudiado a continuación.

d'.- Respeto al interés nacional y a los intereses de las otras Regiones. Remisión.

De igual forma me remito a lo que páginas más -- atrás se dirá sobre el mismo.

---

(6) Por otra parte, en el ámbito mismo de las propias - materias existen límites que han sido llamados in-- ternos y que son la reserva de Ley estatal en materia penal, de derecho privado, de jurisdicción, de policía judicial, orden público y seguridad pública. Vid. SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., p. 58. GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 369 a 375.

e'.- Otros límites

Pese a que se trata de límites de suma importancia, los que a continuación indico quedan tan sólo enumerados, bien porque no los considero de interés excesivo para nuestro trabajo, bien porque, como el de la programación, serán examinados más adelante. Además de éste que acabo de citar, constituyen límites para la legislación regional: -- las obligaciones internacionales del Estado; las "leyes de grandes reformas económico sociales"; el territorio regional; la observancia del procedimiento legislativo, etc. (7).

b.- Materias sobre las que las Regiones tienen competencias legislativas

Como ya sabemos, el sistema italiano, máximo exponente del modelo regional, recoge en una lista tasada contenida en el art. 117 de la Constitución las materias sobre las que las Regiones disponen de competencias legislativas

---

(7) Vid. SPAGNA MUSSO: "Corso...", op. cit., pp. 58 a - 62; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 71 a 105; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 361 a -- 388.

(8), siendo las no contenidas en él de competencia estatal, con lo que la que podríamos llamar "cláusula residual" juega a favor del Estado. Se trata en todo caso, como también conocemos, de competencias legislativas -las de las Regio--

---

(8) El art. 117 de la Const. italiana dispone:

117.- La Regione emana per le seguenti materie - norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre ch  le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;

circoscrizioni comunali;

polizia locale urbana e rurale;

fiere e mercati;

beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;

istituzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;

musei e biblioteche di enti locali;

urbanistica;

turismo ed industria alberghiera;

tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;

navigazione e porti lacuali;

acque minerali e termali;

cave e torbiere;

caccia;

nes ordinarias- de tipo compartido o concurrente pues en todo caso se reserva el Estado la promulgación de leyes en -- las que se fijan los principios fundamentales vinculantes - para las Regiones, tema éste que, así como el papel que la noción de interés nacional juega en la delimitación de las competencias legislativas regionales, será tratado más adelante con cierto detenimiento (9).

No obstante, y sin perjuicio de lo que más adelante veremos, conviene dejar desde ahora marcadas las lí--neas que señalan la separación de competencias Estado-Regiones, pues de ellas, en gran medida, depende la configuración del cuadro de relaciones entre uno y otras.

---

pesca nella acque interne;  
agricoltura e foreste;  
artigianato;  
altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

(9) Vid. infra IV, Capítulos 3 y 4.



Tras una inicial interpretación restrictiva de las materias de competencia regional que se llevó a cabo ++ con los decretos delegados de 1972 en los que, sin visión - de conjunto, se atribuían a las Regiones sectores de mate-- rias no complesivas de todo aquello que en realidad les com-- petía, la ley 382/75 y el D.P.R. 616 han procedido, como ya sabemos, a lo que se ha llamado expresivamente "relectura" del artículo 117 de la Constitución (10) han diseñado "un nuevo modelo de administrar" (11), por cuanto han interpre-- tado amplia y orgánicamente el elenco de materias que son - competencia regional. Ciertó que el D.P.R. 616 (al igual -- que los de 1972) fue dictado para llevar a cabo la transfe-- rencia de las "funciones administrativas" a las Regiones de Estatuto ordinario, pero su incidencia efectiva va más allá de la simple administración y alcanza a la propia actividad legislativa (12). Es tema (la renovación que trae consigo -

---

(10) GIZZI, op. ult. cit., p. 321; PALADIN, op. ult. cit. p. 112, habla de una "lectura fuertemente innovati-- va" del art. 117 de la Constitución.

(11) T. MARTINES: "Lineamenti di Diritto Regionalè", Giuf-- frè, Milano 1982, p. 90.

(12) Incluso, aunque "puede sorprender", hay preceptos - que expresamente se refieren a la competencia legis-- lativa regional. BARDUSCO, "Lo Stato regionale...", op. cit., p. 149, cita el art. 6, párrafos 2º y 3º del D.P.R. 616 relativos a las competencias legisla-- tivas regionales en la ejecución de las directivas de la C.E.E.

el D.P.R. 616) al que ya he aludido y del que me ocupo a --  
continuación; no temo ser reiterativo. Su importancia es --  
fundamental.

B.- La actividad administrativa de las Regiones

El art. 118 de la Constitución italiana (13) atribuye a las Regiones las funciones administrativas correspondientes a las materias sobre las que tienen competencias legislativas en virtud del art. 117. El paralelismo entre funciones administrativas y potestades legislativas no es, sin

- 
- (13) "Spettano alla Regione le funzioni amministrative - per le materie elencate nel precedente articolo, e salvo quelle di interesse locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alla Regione -- l'esercizio di altre funzioni amministrative.

La Regione esercita normalmente altre funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici".

embargo, absoluto (14), pues por una parte el Estado puede, mediante Ley ordinaria, atribuir directamente a la provincia, municipio u otros entes locales, funciones administrativas de su respectivo interés (15) y por otra el Estado -- puede delegar a la Región el ejercicio de otras funciones administrativas.

En el primer caso (atribución directa de funciones administrativas a entes locales) lo que se persigue es impedir que las Regiones se constituyan en nuevos núcleos de poder centralistas aunque locales. Debe quedar claro que la atribución se produce directamente por el Estado a los entes locales sin necesidad de intermediación regional.

---

(14) Vid. GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 389 y ss.. En contra, PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., p. 175, para el que existe un "Parallelismo rigoroso". Una posición intermedia parece mantener SPAGNA MUSO: "Corso...", op. cit., p. 62. Sobre el tema y los límites que operan, desde este punto de vista, sobre las competencias legislativa y administrativa, vid. S. BARTOLE: "Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni", Riv. -- Trim. di Diritto Pubbl. 1971, pp. 88 y ss. Vid. lo que digo infra, IV, Capítulo 4/5, C, e.

(15) Vid. el texto del art. 118 supra en n. 13. La disposición transitoria y final VIII, Párrafo 2º, de la Constitución establece: "... Fino a quando non sia provveduto al tiordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province e ai Comuni le Funzioni -- che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio".

a.- Funciones administrativas delegadas.

En el segundo caso el Estado puede, manteniendo la titularidad de la función, delegar en las Regiones el -- ejercicio de actividades administrativas diferentes de aque-- llas que coinciden con las competencias legislativas perte-- necientes a las Regiones. La delegación puede llevarse a ca-- bo mediante Ley ordinaria ya que el reparto de competencias que contiene la Constitución no resulta alterado pues la ti-- tularidad de la función, como acabo de indicar, permanece - en el Estado, que puede recuperar su ejercicio cuando crea conveniente (16). Por ello mismo el hecho de la delegación no supone que el Estado deje en manos de la Región el actuar de una u otra forma, pues aquél se reserva la posibilidad - de orientar la actividad regional. El artículo 121, párrafo último de la Constitución establece que el Presidente de la Junta dirige las funciones administrativas delegadas del Es-- tado a la Región, de conformidad con las instrucciones del Gobierno Central. Por su parte, el art. 4º del D.P.R. 616 - establece que el Comisario del Gobierno, imparte directivas para el ejercicio de las funciones administrativas delega--

---

(16) Vid. GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 394-395.

das a las Regiones, que deben observarlas (17). Las directivas, que son emanadas por el Consejo de Ministros, no suponen relación de jerarquía entre Estado y Región. Sí afectan directamente a las relaciones entre uno y otras, por lo que más adelante me ocuparé con más detenimiento del tema.

En cuanto a si es posible la subdelegación, es decir, que la Región a su vez delegue en algún ente local + las funciones cedidas por el Estado, en un principio la propia Corte Constitucional se opuso decididamente a tal posibilidad (18) pero más tarde ha sido expresamente permitida

---

(17) GIZZI diferencia entre las instrucciones al Presidente de la Junta y las directivas a la Región y, por tanto, no considera que el art. 4º del D.P.R. 616 se haya dictado en desarrollo del art. 121 -- Const. En todo caso, las directivas absorberían e incluso sustituirían a las instrucciones ("Manuale ...", op. cit., p. 397). No es de la misma opinión S. BARTOLE en el comentario que hace del último párrafo del citado art. 4º en "I nuovi poteri delle Regioni e degli Enti locali. Commentario al Decreto 616 di attuazione della legge 382", de varios autores bajo la dirección de A. BARBERA y F. BASSANINI, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 113 y ss.

(18) La S.C.C. nº 39 de 28 febrero 1957 declara: "..... rende chiaro che spetta allo Stato scegliere l'ente al quale ritenga di delegare proprie funzioni amministrative. In questa scelta non può evidentemente la Regione sostituirsi allo Stato, come avverrebbe se passasse ad altri ente l'esercizio delle funzioni ad essa delegate dallo Stato".

por el legislador (19).

b.- Funciones administrativas propias de las Regiones

Tras los once Decretos de transferencias de fun  
ciones administrativas de 1972 (20), Decretos que como ya -  
dije más atrás no satisficieron a casi nadie por cuanto re-

---

(19) El segundo párrafo del art. 7º del D.P.R. 616 de -  
1977 establece: "Le Regioni possono altresì emana-  
re norme di legge con le quali è subdelegato alla  
Province, ai Comuni ed altri enti locali l'eserci-  
zio delegato di funzioni amministrative dello Sta-  
to, disciplinando i poteri di indirizzo ed i rappor-  
ti finanziari relativi". Según SPAGNA MUSSO ("Cor-  
so...", op. cit., p. 64) la delegación estatal no  
puede afectar la potestad de las Regiones, garanti-  
zada en la Constitución, de elegir el tipo de orga-  
nización administrativa, directa o indirecta, que  
prefieran.

(20) Vid. supra nota . . . Los decretos fueron dictados  
en virtud de la delegación contenida en el art. 17  
de la "legge finanziaria" 281/1970, de 16 de mayo.  
Según dicho artículo se delegaba en el Gobierno de  
la República la emanación, en el plazo de dos años  
a partir de la entrada en vigor de la Ley, decre-  
tos con valor de ley ordinaria para regular, simul-  
táneamente para todas las Regiones, la transferen-  
cia a las Regiones de las funciones a ellas atribui-  
das en el art. 117 de la Constitución. Entre otros

cortaban de forma evidente las competencias regionales e impedían a las Regiones actuaciones globales en los sectores de su competencia, se dictó la Ley de 22 de julio de 1975 - nº 382 por la que se delegó en el Gobierno la posibilidad de emanar la normativa en la que se contuviese, para las Regiones de Estatuto ordinario, entre otras cosas la transferencia de las funciones administrativas, consideradas por sectores orgánicos, inherentes a las materias indicadas en el art. 117 de la Constitución. Fruto de tal delegación fue el importantísimo D.P.R. de 24 de julio de 1977, nº 616. Se trata de "una de las leyes fundamentales de la República" - como ha indicado certeramente GIANNINI (21)- que intenta -

---

criterios que deberían haberse tenido en cuenta al llevar a cabo dicha transferencia de funciones, se indicaba el de agruparlas por sectores orgánicos. Ello no se hizo así y el traspaso se efectuó ministerio por ministerio, aspecto éste muy duramente criticado por la doctrina. Vid., p. ej. GIANNINI: "Del lavare la testa all'asino", prólogo a "I nuovi poteri della Regioni e degli enti locali...", - op. cit., p. 9.

- (21) Op. ult. cit., p. 7. El propio GIANNINI, sin embargo, critica con dureza y con ironía corrosiva el Decreto delegado, al que considera incompleto e incapaz de dar acertada solución a los problemas regionales de Italia, además de haber sucumbido a -- los intereses muchas veces inconfesables de gran parte de la clase política.

adecuar la lista del citado artículo 117, que por algunos <sup>ya</sup> ha sido calificada como "disorgánica e irracional" (22), a las necesidades de la autonomía regional haciéndola en lo posible efectiva, lo que no habría sido posible atendiendo a una interpretación restrictiva de aquélla (23).

a'.- La elaboración del D.P.R. 616 de 1977.

Los trabajos de la Comisión GIANNINI.

La Ley 382 de 1975 supuso un cambio fundamental en el modo de comprender la función de las Regiones y el lugar que ocupan en el sistema italiano. Si hasta entonces éste se caracterizaba por una indudable hegemonía, a veces indefendible, del Estado sobre aquéllas y por la existencia de competencias inactuables por parte de las Regiones, a -- partir de la Ley 382 se abre la posibilidad de concebir un

---

(22) Vid. por ejemplo, Filippo SALVIA: "Regioni e pro--grammazione", Il Foro Amministrativo, 1973, II, p. 180; M.S. GIANNINI, en nota a la Sentencia de la - Corte Constitucional de 26 de enero de 1957; nº 7, publicada sin título en Giurisprudenza Costituzio--nale, 1957, p. 50, notas 2-5, habla expresivamente de la "alchimia delle materie legislative".

(23) La lista, si bien contiene materias de indudable - importancia, resulta insuficiente para una efectiu



sistema de relaciones Estado-Regiones más igualitario y colaborativo basado en la atribución al ente regional de funciones administrativas que le permitan desarrollar de forma efectiva sus competencias propias. La Ley 382 ponía, cuando menos, las bases para que así fuese; el decreto delegado -- que en su virtud se dictase era el que debería hacerlo realidad.

La importancia que sin duda tendría el Decreto hizo que se encomendase a una Comisión, presidida por GIANNINI, la elaboración de una propuesta de texto. Según el -- propio GIANNINI (24) no muchos entendieron que la Ley 382 -- era "mucho más que una Ley de delegación: es una Ley de interpretación integrativa de la Constitución", que al enunciar los criterios directivos de las leyes delegadas introdujo una distinción de base entre funciones relativas ("atinenti") al territorio regional y funciones relativas al territorio ultrarregional --que puede ser el que abarque más de una Región o el del Estado en su integridad-- y entre funciones relativas al "cuerpo social" de la Región y al "cuer-

---

va gestión autónoma de muchos intereses públicos.  
Vid. GIZZI: "Manuale...", op. cit., p. 314.

(24) "Del lavare la testa all'asino", op. cit., p. 10.

po social" del entero Estado. La distinción de competencias no puede basarse más en la división por materias sino, incluso dentro de una misma materia, en la diversidad de funciones; la Comisión aplicó en sus trabajos "la metodología del análisis de las funciones" (25). Las atribuciones de las Regiones se corresponden con las funciones que guardan relación con el territorio y el cuerpo social regional (26) puesto que el reparto de aquéllas coincide con el reparto de funciones.

El informe de la Comisión contenía propuestas "ciertamente provocativas" (27) pero finalmente no fue utilizado en su totalidad, aunque sí se tuvo en cuenta al ela-

---

(25) Idem. id., p. 12; Vid. también "Materiale di lavoro della Commissione GIANNINI per il completamento dell'ordinamento regionale", publicado en Il Comune Democratico, nº 4 de 1976, pp. 9 a 11.

(26) "Del lavare la testa all'asino", op. cit., p. 11.

(27) Idem id., p. 13. El informe se proponía remover -- atribuciones de once ministerios y de más de 160 entes públicos nacionales; suprimir los más de ocho mil entes municipales de asistencia, así como los patronatos de enseñanza; incidir sobre las más de diecisiete mil instituciones locales de asistencia sobre los innumerables consorcios locales operantes en el territorio (beneficencia, hidrogeológicos, forestales, riego...) etc. Lo cierto es que -

borar el texto definitivo (28).

Antes de la presentación del último proyecto el gobierno había ya presentado otro que fue amplia y duramen-

---

el texto definitivo del D.P.R. 616, en este punto, se ha movido muy en la línea del Informe de la Comisión GIANNINI. Vid., p.ej., los arts. 25 y 45.

- (28) El Informe dividía su propuesta normativa en los siguientes apartados: Territorio (planificación territorial, ambiente, edificación residencial pública, obras públicas, transportes públicos); Agricultura y bosques; Actividad secundaria y terciaria; Sanidad y servicios sociales; Actividad cultural e Instrucción; Problemas comunes. El texto completo del Informe de la Comisión puede consultarse en Il Comune Democratico, revista cuyo nº 4 de abril de 1976 está dedicado de forma monográfica a su publicación. Asimismo ha sido publicado por la Società Editrice Il Mulino, Bologna 1977: "Il completamento dell'Ordinamento regionale". El texto, traducido al español, ha sido publicado en Documentación Administrativa, nº 191 Extraordinario dedicado a "La experiencia regional italiana", pp. 299 y ss. El texto del proyecto de decreto delegado puede verse en el nº 4 de 1976 de la Revista Le Regioni, pp. 685 y ss., precedido de un estudio de PALADIN y BASSANINI: "Il nuovo trasferimento di funzioni statali alle Regioni e l'attuazione della legge nº 382 secondo la proposta della Commissione dell'ordinamento regionale", Il Comune Democratico, nº 5 mayo 1976, pp. 5-8; en la misma revista y en el mismo número: E. MODICA: "Poteri locali e riforma regionale", pp. 9 a 13; R. BALLARDINI: "Legge 382 e

te contestado por la mayoría de las fuerzas políticas por entender que no suponía apenas ningún avance respecto de -- los decretos de 1972. El proyecto definitivo, como he dicho, se acercó mas a la propuesta de la Comisión GIANNINI y obtuvo el acuerdo favorable, previo pero no vinculante, de la Comisión Parlamentaria para los Asuntos Regionales (29). Se ha considerado muy positiva el hecho de atribuir a tal Comisión Parlamentaria un papel de relativa importancia en la elaboración del D.P.R. 616, pues de esta forma el Parlamento -- aunque sea a través de una Comisión -- ha sido "sede en la que el contenido de la delegación ha sido ampliamente -- discutido". No olvidemos que, en principio, la labor del Legislativo habría terminado en este punto con la aprobación de la Ley 382, que contiene la delegación a favor del Gobierno (30).

---

nuovi poteri delle Regioni", pp. 14-17; G. DE SABBA  
TA: "Più spazio agli enti locali", pp. 18-22; F. -  
BASSANINI: "Commissione Giannini e attuazione della  
legge 382", pp. 23-40; S. D'ALBERGO: "Riorganizzazione  
dei Ministeri: Potere esecutivo e decentramento", pp. 41-50.

- (29) Vid. A. BARBERA y F. BASSANINI: "Il Decreto nº 616  
fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'  
amministrazione centrale", en "I nuovi poteri delle  
Regioni e degli enti locali...", op. cit., p.23.
- (30) T. MARTINES: "Lineamenti di Diritto regionale", --  
1982, op. cit., pp. 81-82.

b'.- El D.P.R. 616. La "relectura" del artículo 117 de la Constitución. En particular los actos de "indirizo e coordinamento" y la forma de relaciones - Estado-Regiones que configura. Remisión.

El D.P.R. nº 616 de 1977 es, no me canso de repetirlo, el que va a configurar en gran medida el cuadro de relaciones entre el Estado y las Regiones (31) de Estatuto ordinario e incluso las de Estatuto especial (32).

- 
- (31) Y no sólo el D.P.R. 616, sino también el nº 617 -- también de 24 de julio de 1977 por el que se procede a una reestructuración de la Administración del Estado, central y periférica, con supresión de servicios de una y otra; y el nº 618, de la misma fecha, de medidas para la función pública a tomar en virtud de las transferencias.
- (32) En las Regiones de Estatuto especial la transferencia de las funciones administrativas se regula por las "normas de actuación" de los Estatutos, propuestas por comisiones paritarias compuestas en igual número por representantes estatales y regionales, y emanadas con Decreto del Presidente de la República previa aprobación del Consejo de Ministros. Salvo en el caso dudosa de Sicilia (cuyo Estatuto, art. 43, establece que la comisión paritaria "determinará" las normas de actuación) el texto propuesto por las comisiones carece de valor vinculante para el Consejo. Las normas de actuación y su procedimiento de aprobación, incluso la participaci

Aún con contradicciones y ciertas ambigüedades, ha conseguido alcanzar un objetivo fundamental: proceder a una profunda transformación del reparto de competencias entre Estado, Regiones y Entes locales (33), "suficientemente racional y suficientemente respetuoso del diseño constitucional (que) pone fin, si es correctamente respetado y desarrollado, a la situación de incerteza y perenne conflictividad que hasta (entonces) caracterizaba las relaciones entre Estado y autonomías locales. El papel de las Regiones -y en alguna medida también el de los municipios- se define de ma

---

ción de las comisiones, están expresamente previstas en los Estatutos, por lo que se considera que no son modificables por el legislador ordinario. - Por ello se habla de "reserva de normas de actuación" (Vid. GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 405 y ss., y supra capítulo anterior, aptdo. A). No obstante, según BARTOLE el D.P.R. 616 no debería suponer una diferente "línea de salida" para las Regiones ordinarias respecto a las de Estatuto especial (se da el caso de que a veces el citado D.P.R. concede a las Regiones ordinarias competencias de las que carecen las especiales). En todo caso, no puede suponer ninguna discriminación en cuanto a las competencias que se transfieren directamente a Provincias y Municipios (cuyas competencias se determinan en leyes generales de la República según establece el art. 128 de la Const. sin hacer distinciones), aunque en este caso podrían plantear problemas las funciones que presuponen la existencia de competencias paralelas de las Regiones (funciones que son atribuidas por el D.P.R. 616 a las ordinarias) de las que a veces pueden carecer las

nera ni provisional ni precaria" (34).

Como ya hemos visto, la transferencia de competencias se lleva a cabo por sectores orgánicos. El D.P.R. - 616 reagrupa las materias en cuatro grandes apartados: ordenación y organización administrativas (35), servicios sociales (36), desarrollo económico (37) y ordenación y utiliza-

---

especiales. Comentario al "Titolo I. Disposizioni generali", en "I nuovi poteri...", op. cit., pp. - 83-84.

- (33) PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., p. 107.
- (34) BARBERA-BASSANINI: "Il decreto 616...", op. cit., p. 25.
- (35) Arts. 12 a 16 del Decreto. Se transfieren a las Regiones las funciones administrativas en las materias "ordenación de entes administrativos dependientes de la Región" (se incluyen los entes locales) y "circunscripciones comunales".
- (36) Arts. 17 a 49. Se transfieren las funciones administrativas relativas a "policía local, urbana y rural" "beneficencia pública" (incluye asistencia postpenitenciaria y a menores, entre otros servicios), - "asistencia sanitaria y hospitalaria" (actividades preventivas, de rehabilitación, higiene ambiental, control higiénico de los alimentos, educación sanitaria, asistencia veterinaria, etc.), "instrucción artesana y profesional" (formación profesional, vigilancia sobre las actividades privadas artesanas, etc.), "asistencia escolástica" (enseñanza pública o privada excepto la universitaria, aunque sí se -

ción del territorio (38). Con el decreto delegado se da un paso de gigante en cuanto a la traslación, desde el Estado

---

transfieren los servicios universitarios -comedores, p.ej.-), "bienes culturales" (museos y bibliotecas, promoción cultural, etc.).

- (37) Arts. 50 a 78. Incluye las siguientes materias: - "Ferias y mercados" (estructura y servicios de los mismos, distribución de carburantes, venta de publicaciones periódicas, venta de alimentos y bebidas, etc.), "turismo e industria hotelera", "aguas minerales y termales", "canteras y turberas", "artesanado" (incluye la transferencia de competencias de las Cámaras de Comercio), "consorcios industriales" (incluye ordenación, sistematización y gestión de zonas industriales y áreas de desarrollo industrial, infraestructuras para nuevos asentamientos, etc.), "agricultura y bosques" (cultivo de la tierra, defensa y lucha fitosanitaria, actividad forestal, divulgación cultural, conservación, transformación y comercio de productos agrícolas, protección de la naturaleza, reservas naturales, montes, conservación del suelo, intervención en caso de calamidades públicas, etc.).
- (38) Arts. 79 a 105. Incluye: "Urbanismo" (utilización del territorio, disciplina, planeamiento, gestión, salvaguardia y transformación del suelo, protección del ambiente y de la naturaleza), "tranvías y transportes por carretefa de interés regional" (transportes públicos de todo tipo, aunque una parte no sustancial del recorrido se desarrolle en otra Región) "vías públicas, acueductos y obras públicas de interés regional" (excluye las autopistas, incluye todo tipo de obras públicas incluidos los edificios residenciales públicos), "navegación y puertos la-



a las Regiones, de las competencias de administración en materias concretas que no afectan, individualmente consideradas, al interés general, mientras que en los órganos estatada

---

custres", "caza", "pesca en las aguas internas", - "tutela del ambiente contra la contaminación" (se trata de una materia no relacionada en el art. 117 de la Const. Incluye la programación preventiva, - control, protección contra todo tipo de contaminación incluida la térmica o la acústica). Un estudio pormenorizado de las competencias en PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 114 y ss.; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 425 y ss. Además, lógicamente, vid. los comentarios al D.P.R. 616, entre ellos el ya citado dirigido por BARBERA y BASSANINI: "Il nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali..."; "Commento al Decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977 n° 616)", dirigido por E. CAPACIOLI y F. SATTA 2 volúmenes, Giuffrè, Milano 1980; V. FRAGOLA: "Commento al D.P.R. 616 sul decentramento amministrativo", Napoli 1978. Un análisis sistemático por funciones, no por artículos, del D.P.R. en "La Disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616. Vol. I: Assetto del territorio e servizi sociali" (con trabajos de URBANI -urbanismo-; RODELLA -obras públicas y expropiación-; MERLONI -tutela ambiental y contaminación-; ZUCCHETTI -edificación residencial pública y defensa de los bienes ambientales-; CARLI -transporte- y COSTANTINO -recursos hidráulicos-) y "La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616 vol II: Lo sviluppo economico" (con trabajos de PASTORI -desarrollo económico y relaciones Estado, Regiones y entes locales-; MOR -policía administrativa y comercio-; CHITI -industria hotelera-; D'ANIELLO -industria y Regiones meridionales-; CARROZZA -problemas generales de la agricultura-; BRANCASI, CUSMANO y MANCO

les se mantienen, aunque con una importante participación -  
-al menos sobre el papel- de las Regiones, las competencias  
de programación y coordinación. Las Regiones no deberían --  
ser más convidados de piedra; al menos de ellas depende el  
no serlo. La realidad posterior, sin embargo, ha dado al --  
traste con gran parte de las esperanzas que se habían pue-  
to en el D.P.R. 616. No obstante, es innegable reconocer la  
bondad de la que es quizás la gran innovación que el mismo  
ha supuesto: la separación por materias, "que de forma casi  
matemática se quería expresar en los decretos de 1972, da -  
paso, con la "relectura" del art. 117 Const. que lleva a ca  
bo el D.P.R. 616, a un nuevo parámetro en la distinción de  
competencias entre Estado-aparato y Regiones: la "diversifi  
cación de las funciones"; a Estado y Regiones no se les atri  
buyen competencias en base a materias diferentes, sino fun-  
ciones diversas dentro de la misma materia; de lo que se --  
trata es de simplificar, armonizar, hacer orgánico el sistema  
ma; de lo que se trata es de dar entrada a una nueva forma  
de entender el modelo regional fundamentado en la colabora-

---

-los tres con estudios sobre aspectos concretos de  
la agricultura-). Ambos volúmenes en Quaderni Cos-  
tituzionali FORMEZ, nº 26, Napoli 1980.

ción entre ambas partes (39).

- 
- (39) Un ejemplo de la interpretación amplia que lleva a cabo el D.P.R. 616: el art. 1º del D.P.R. 15 enero 1972 nº 8 por el que se transfieren a las Regiones de Estatuto ordinario funciones administrativas es tatales en materia, entre otras, de urbanismo, atri buye a éstas competencias relativas al urbanismo - entendido restrictivamente (poco más que la edificación urbana) y apenas algo más que la aprobación de planes. El D.P.R. 616, sin embargo, engloba el urbanismo en la "utilización del territorio" y hace referencia, entre otras materias, a la tutela de las bellezas naturales y protección de la naturaleza. Sobre el quiebro que supuso el Decreto de 1977 respecto a los de 1972 vid., además de las -- obras citadas en notas anteriores, BRANCASI: "Il -- metodo della programmazione nel sistema regionale italiano: analisi e propettive", en Quaderni Regionali FORMEZ nº 37, dedicado a "La programmazione -- di bilancio: stato di attuazione a livello regionale", Napoli 1983. En p. 19 afirma que en los decretos de 1972 "si tendeva in realtà a prefigurare -- una separazione materiale delle competenze e, anche se poi la stessa competenza veniva esercitata sia dallo Stato che dalla Regione, si precisava -- trattarsi di competenze materialmente diverse, in quanto qualificate -ad essemplio- dal livello dell' interesse; oggi con il D.P.R., nº 616 e con le leggi intervenute in certi settori, vi è stato il superamento di questa logica e non è più possibile -- delimitare diverse aree di interessi". Ahora bien, el propio BRANCASI, op. ult. cit., p. 27 señala -- que "se con il D.P.R. è stata fatta molta strada -- in questa direzione, resta altresì vero che permangono molte aree materiali riservate allo Stato". -- Según BARTOLE "gli schemi di ripartizione delle -- competenze basati su elenchi di materie siano stati storicamente superati attraverso un disegno pragmatico di distribuzione dei poteri che fa perno sul

Ahora bien, si hemos dicho que un cierto modelo de colaboración puede surgir del D.P.R. 616 de 1977, puede plantear especiales problemas la actividad de "indirizzò e coordinamento" que compete al Estado y que está expresamente prevista en el art. 4º del mismo, que recoge a su vez lo dispuesto en el art. 3 de la Ley de delegación nº 382 de -- 1975. Es una actividad que aparentemente no encaja en un -- sistema cooperativo (o al menos podría desvirtuarlo) que -- afecta directamente a las relaciones Estado-Regiones. Por -- su importancia debe ser estudiado con cierto detenimiento y así se hará más adelante, por lo que me remito a lo que entonces se dirá.

La transferencia de competencias administrati-- vas supuso, como medida necesaria, la supresión de múltiples organismos de la Administración del Estado y la adscripción de otros a las Regiones. Además de lo dispuesto en el propio D.P.R. 616, el nº 617, también de 24 de julio de 1977, regu-- ló la supresión de organismo centrales y periféricos de la

---

la discriminazione delle funzioni". Vid. "Suprema-- zia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Re-- gioni", op. cit., pp. 102-103.

Administración estatal (40). Lo que se perseguía a toda costa era racionalizar y simplificar la organización adminis--trativa; lo que se intentaba era configurar las líneas maestras de separación y a la vez de unión entre Estado y Regiones, en definitiva las bases de las relaciones entre uno y otras en el marco de unidad e indisolubilidad de las que habla el artículo 5º de la Constitución italiana.

Y no sólo era éste el objetivo. También la Provincia y el Municipio (además de la "comunidad montana" y - otros entes locales) juegan un papel protagonista en el proceso innovador de 1975-77. El D.P.R. 616 lleva a cabo múltiples transferencias de competencias a los entes locales, -- transferencias que, esparcidas por todo el articulado del -

---

(40) De todas formas, como señala PALADIN, "Diritto Re--gionale", op. cit., p. 113, aunque el D.P.R. 617 ha suprimido numerosos organismos centrales y periféricos de la Administración estatal, superfluos tras - las transferencias efectuadas por el 616, lo cierto es que todavía no se ha producido una resistematización satisfactoria de la Administración del Estado. Sobre ello vid., entre otros muchos, PIZZETTI: "Stato delle autonomie e amministrazione integrata", en Le Regioni, 1981, pp. 356 y ss.; RICCI: "Dopp. l'istituzione delle Regioni bisogna regionalizzare an--che l'amministrazione statale", en Nuova Rassegna, 1980, nº 19, pp. 1709 y ss.

Decreto delegado, son directas del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 118, párrafo primero, de la Constitución, y que exigen la existencia de intereses "exclusivamente locales" (41).

Por otra parte, mucho se ha discutido sobre la posibilidad de modificar o no el Decreto de 1977 mediante leyes posteriores, por cuanto éste se consideraba, y de hecho lo es, una interpretación de la Constitución aceptada con carácter general. De una u otra forma lo cierto es que el Decreto ha sido en ocasiones modificado de forma restrictiva, devolviendo al Estado, siquiera sea de forma puntual, competencias que habían pasado a las Regiones (42). Por otra parte, "la actuación administrativa" efectiva del mismo en

---

(41) Según GIZZI: "Manuale...", op. cit., p. 424, la "función fundamental" del D.P.R. 616 es "portare ordine nella distribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali".

(42) Vid. los ejemplos que cita PALADIN en "Diritto Regionale", op. cit., p. 114. Además de ellos, todos de leyes aprobadas en 1977, son importantes, entre otras, la Ley 23 diciembre de 1978, nº 833 que regula el Servicio Sanitario Nacional, o la Ley de 5 agosto 1978, nº 457 sobre la edificación residencial pública (en concreto sobre planes decenales). En ambas se restringen las competencias regionales.

numerosas ocasiones o no se ha llevado a cabo o se hace con retraso (43), y gran parte de las leyes de reforma que se anuncian en el Decreto no han sido aún aprobadas (44), Pese

---

(43) Vid. V. ONIDA: "L'attuazione amministrativa del D. P.R. 616", en *Le Regioni*, nº 1 de 1979, pp. 18 y ss. La valoración que efectúa, y que viene analizada concretamente materia por materia, sólo alcanza hasta finales de 1978 y por tanto hay que recogerla con reservas. De todas formas, la actuación del Decreto deja, en muchos aspectos, bastante que desear. Vid. en la misma Revista, también en el nº 1 de 1979, pp. 53 y ss. (por lo tanto con las mismas reservas), R. LEWANSKI: "La vicenda degli enti elecanti nella tabella B del decreto 616: un primo bilancio". En dicha tabla se relacionan un total de 62 entes nacionales o interregionales (algunos de los cuales ya habían sido suprimidos antes incluso que se aprobase el D.P.R. 616 y, por tanto, se incluyen por error. Vid. LEWANSKI, op. ult. cit. p. 58) que, en cuanto a su futuro, deben someterse al complicado procedimiento regulado en arts. 113 y ss. del Decreto 616.

(44) Ley de reforma de las Autonomías locales, Ley sobre los bienes culturales, Ley sobre parques nacionales, Ley de reforma de la Administración de obras públicas, Ley de principios reguladora de las Comisiones de vigilancia para la edificación económica y popular, Ley sobre actividad literaria, musical y cinematográfica, etc. Se han aprobado, entre otras, la Ley de reforma sanitaria (cit. en nota 42) y la Ley de Reforma Universitaria (D.P.R. 382/1980).

a ello, el D.P.R. 616 de 24 de julio de 1977 sigue siendo - pieza clave en el ordenamiento regional italiano. Parece excesivo, en realidad, pensar que tras los importantes trabajos que se llevaron a cabo hasta llegar a su aprobación y - la profunda transformación que, cuando menos, hace posible, lo único que se haya hecho sea "lavar la cabeza al asno" -- (45). El punto de partida, que no de llegada, ya se ha marcado.

---

(45) Y por tanto, "perder el tiempo y el jabón", como - afirma GIANNINI en su prólogo "Del lavare la testa all'asino", op. cit., p. 18.



IV. EL SISTEMA DE RELACIONES ESTADO-REGIONES-  
EN EL ORDENAMIENTO ITALIANO

## CAPITULO 1

INTRODUCCION. LAS RELACIONES ENTRE ESTADO-APARATO  
Y REGIONES. DEL REGIONALISMO DE CONFLICTO AL REGIO-  
NALISMO DE COLABORACION

INTRODUCCION. LAS RELACIONES ENTRE ESTADO-APARATO Y REGIONES. DEL REGIONALISMO DE CONFLICTO AL REGIONALISMO DE COLABORACION.

El hecho mismo de plantearse el tema de las relaciones entre Estado y Regiones supone la existencia entre ambas partes de elementos comunes y, junto a ellos, de otros diferenciados.

Ya hemos señalado en más de una ocasión que el artículo 5º de la Constitución italiana, a la vez que reconoce la autonomía local exige la unidad e indivisibilidad de la República, unidad e indivisibilidad que condicionan la autonomía y que, por tanto, condicionan el sistema de relaciones al que ahora se hace referencia.

Ahora bien, antes de continuar conviene precisar quiénes son los sujetos de la relación. Uno, las Regiones, no necesita ulteriores explicaciones por suficientemente claro. El otro, el Estado, puede constituir elemento de confusión.

En efecto, el concepto Estado puede encerrar, y de hecho es así, muy diversos contenidos. Tiene -como ha declarado en diversas ocasiones entre nosotros el Tribunal Constitucional español (1)- un sentido anfibológico. No se trata ahora de reabrir la distinción entre Estado-ordenamiento, Estado-aparato y Estado-comunidad a la que, entre otros, se refiere MORTATI (2); de lo que se trata es de caer

- en la cuenta de que en el seno del Estado-ordenamiento, del que ambas partes son miembros, se desenvuelven las relaciones entre el Estado-aparato y las Regiones. La existencia de relaciones significa, casi por definición, la falta de indiferencia y la posibilidad de conflictos.

- 
- (1) Vid., por ejemplo, Sentencia de 2 de febrero de 1981.
- (2) Según MORTATI, "Istituzioni di Diritto Pubblico. Tomo I", 9ª ed. CEDAM, Padova 1975, pp. 46-47, "si -- parla di "stato-ordinamento" quando si vuole designare la totalità degli elementi e dei rapporti di vita associata che si svolgono nell'ambito statale. E si vedrà che appunto sotto tale aspetto unitario lo stato si presenta sempre nei rapporti con l'esterno, cioè con gli altri stati o con comunità sovranazionali... La diversa denominazione "stato-aparato", o "stato-governo" si adopera, invece per indicare -- il complesso dell'organizzazione e dell'attività -- che fa capo al potere supremo di comando, con la -- funzione di assicurare le esigenze unitarie dell'ordinamento (e ad esso si dà anche il nome di "stato-persona", limitatamente a quei sistemi, come quello italiano, nei quali si conferisce al complesso medesimo la personalità giuridica, cioè un'unitaria soggettività di poteri e di doveri). Contrapposto allo "stato-aparato" è lo "stato-comunità", risultante -- dell'insieme dei soggetti, distinti dal primo, forniti di propria organizzazione per l'esercizio dei poteri di autonomia dei quali sono titolari". MORTATI incluye las Regiones en el "Estado-comunidad", -- diverso, por tanto, del "Estado-aparato" y también diverso, aunque en él encuadrado, del "Estado-ordenamiento". A nosotros las relaciones que ahora nos interesan son las que surgen entre Estado-aparato y Regiones. LAVAGNA, "Istituzioni di Diritto Pubblico"

Pues bien, lo que me propongo es determinar a qué concepto de Estado nos referimos cuando hablamos de sus relaciones con las Regiones, y en qué momento y por qué se producen los conflictos entre uno y otras, así como cuáles son los mecanismos para evitarlos o, en su caso, darles solución.

El Estado-ordenamiento, por sí, es incapaz de actuar. Necesita valerse de una organización que le represente: el Parlamento. De él tienen posibilidad de formar parte, en principio, todos aquellos que estén integrados en el Estado-ordenamiento y que consideren que pueden personificar intereses más o menos particularizados del mismo. El Parlamento sin olvidar la participación que debe garantizar se a las Regiones en la toma de decisiones de carácter general será el que en definitiva determine cuáles son los objetivos a conseguir, pues los considera propios, por el Esta-

---

5ª ed. UTET, Turín 1982, pp. 55 y ss. distingue entre "Stato-comunità, come società statale complessivamente intesa, e Stato-governo, come insieme di organismi o istituzioni di governo che, in base all'ordinamento del primo, risultino in qualche modo suscettibili di unificazione" (en concreto, pp. 57-58). Vid., asimismo, VIRGA, "Diritto Costituzionale", 9ª ed. Giuffrè, Milano 1979, p. 29. Recientemente, entre nosotros MORELL OCAÑA ha retomado la distinción entre "Estado-comunidad" y "Estado-organización": "La Administración local", Tecnos, Madrid 1984, p. 23, entre otras.

do-ordenamiento (3). Este, además, tampoco puede llevar a la práctica por sí solo sus intereses, sus objetivos. Para ello se vale del Estado-aparato, que se coloca en posición de gestor, o incluso de garante (4) de tales intereses u objetivos. Pero dado que el Estado-aparato es a su vez una organización compleja, también tiene, como es obvio, sus propios intereses que a veces intentará poner por delante de los del Estado-ordenamiento. Los intereses de los que aquél es gestor o garante son los más generalizables de los que éste quiere hacer valer, en el sentido de que son los que - de forma esencialmente igual afectan a todos y cada uno de sus componentes.

Por otra parte el Estado-ordenamiento reconoce que ciertos intereses, que por ello no dejan de ser también suyos, afectan o corresponden principalmente a la comunidad de un cierto territorio, a la que también reconoce el derecho a configurarlos y gestionarlos. Son intereses propios - de tales comunidades, las Regiones, pero no exclusivos de -

---

(3) BARTOLE, sin embargo, estima como una concepción ya superada ver "negli atti legislativi dello Stato, e in specie nelle leggi del Parlamento, l'espressione insostituibile e necessaria dell'indirizzo politico generale, assegnando loro un ruolo preminente nella disciplina dei rapporti fra le singole componenti - della comunità statale e -in specie- nella composizione dei conflitti sociali". En "Supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1971, op. cit., p. 109.

las mismas porque, vuelvo a repetir, también lo son del Estado-ordenamiento. Por ello, y por ser el Estado-aparato el gestor de los intereses de aquél, éste debe colaborar con las Regiones, ponerse literalmente a su disposición, en la ejecución que éstas lleven a cabo de sus intereses propios. Junto a éstos, sin embargo, existen otros que las Regiones intentan hacer valer como propios pero que en realidad no lo son o que, en caso de que lo sean, el Estado-ordenamiento no se los ha reconocido como propiamente tales por entender que, al afectar a los objetivos del Estado-ordenamiento en su conjunto más que a los regionales, corresponde ejecutarlos al Estado-aparato con la colaboración, en su caso, de las Regiones.

En el marco expuesto se desenvuelven las relaciones Estado-ordenamiento y Estado-aparato, Estado-ordenamiento y Regiones, y Estado-aparato y Regiones.

¿Cuándo surgen las relaciones de conflicto?.

- 
- (4) MORTATI, op. cit., p. 46, atribuye al Estado-aparato la función de "asegurar las exigencias unitarias del ordenamiento".

En primer lugar cuando, o bien el Estado-aparato o bien las Regiones, anteponen sus intereses particulares e insolidarios a los del Estado-ordenamiento pretendiendo, respectivamente, invadir la esfera de competencias que éste ha concedido a las Regiones o invadir la que ha concedido al Estado-aparato.

También, en segundo lugar, pueden surgir conflictos por otro motivo. Debido al sistema político de partidos y a la interrelación que existe entre el representante del Estado-ordenamiento (el Parlamento) y el Estado-aparato, puede ocurrir, como de hecho sucede, que en algunos casos éste pretenda que sus intereses se hagan valer como los de aquél y consiga que el Parlamento califique de generales los que en realidad no son más que intereses de gobierno o de partido, detrayendo a las Regiones competencias que legítimamente le corresponden.

En el primer caso se produce generalmente un conflicto de competencias. En el segundo el problema suele ser de legitimidad constitucional.

¿Cómo se solucionan los conflictos irreductibles?

Ninguna de las partes en litigio puede solucionarlos porque a estos efectos todos se encuentran al mismo nivel. En efecto, ni Estado-aparato ni Regiones pueden al mismo tiempo juzgar y ser juzgados; pero es que tampoco puede hacerlo el Parlamento porque desde el momento en que in-



vade áreas que el Estado-ordenamiento ha reservado a las Regiones deja de actuar en su representación pues ha pasado a actuar como portavoz de intereses particulares de gobierno o de partido. Sin embargo, es el propio Estado-ordenamiento el que determina a quién corresponde juzgar. Ha concedido esta facultad a un órgano cuya actuación se presupone imparcial, el Tribunal Constitucional, y que juzga de acuerdo exclusivamente a los parámetros que el propio Estado-ordenamiento ha señalado como fines esenciales propios en la Constitución.

Pero lo que debe intentarse es evitar las relaciones conflictuales y configurarlas conforme a modelos de colaboración. Para ello es necesario, primero, fijar con precisión los objetivos del Estado-ordenamiento: es necesario programar. En segundo lugar, pero directamente vinculado a lo anterior, deben fijarse los fines que, por considerarse generales, corresponde cumplir al Estado-aparato, y aquéllos que, sin dejar por ello de interesar a la comunidad entera, afectan más directamente a las Regiones y por tanto a éstas compete llevar a cabo. En tercer lugar es necesario coordinar ambas actuaciones; por un lado las Regiones deben someterse y colaborar a los fines generales que ha marcado el Estado-ordenamiento y que cumple el Estado-aparato; por otra, éste debe colaborar con las Regiones adecuando su actividad a los fines concretos regionales en el marco, siempre, de los generales nacionales.

En las páginas siguientes pretendemos analizar, de forma necesariamente incompleta, con qué mecanismos

cuenta el Estado-ordenamiento para configurar, evitando en lo posible las situaciones de conflicto, las relaciones en tre el poder central y los poderes territoriales. Vamos a examinar, partiendo siempre de la base histórica y datos - estructurales que hemos apuntado en los capítulos anteriores, cómo se limitan mutuamente y a la vez se entrelazan - uno y otras (capítulo 2) al objeto de alcanzar un objetivo común (capítulos 3 y 4). Objetivo que sólo será posible superar si, lejos de mirarse con recelos infantiles producto de verdaderas rabiets institucionales, Estado y Regiones - caen en la cuenta de que sus intereses no tienen porqué estar contrapuestos, sino muy al contrario dirigidos al interés nacional, es decir, a la consecución en el marco de la Constitución de, entre otras cosas, el Estado Regional. Por ello, o se actúa de forma coordinada (capítulo 5) y programada (capítulo 6) con efectiva colaboración entre el Estado y las R<sub>e</sub>giones (capítulo 7) dando entrada a los "beneficios del sistema de... regionalismo cooperativo" (5) o el entero

- 
- (5) GARCIA DE ENTERRIA: "Estudio preliminar" a la obra colectiva, dirigida por él mismo, "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española", I.E.E., Madrid 1980, pp. 24 y ss.

sistema no dejará de ser poco más que la mesa de operacio--  
nes de la Corte Constitucional. Veamos qué conclusión puede  
extraerse, favorable o menos, de la experiencia regional --  
italiana, sin duda de capital importancia para la española.

CAPITULO 2º

LOS "PRINCIPIOS FUNDAMENTALES" Y SU IMPORTANCIA EN LA  
CONFIGURACION DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS  
REGIONES. LAS "LEGGI-CORNICE".

SUMARIO:

- A.- Introducción. Los principios fundamentales, frontera y punto de relación entre las competencias del Estado y de las Regiones.
- B.- El concepto de "principi fondamentali" a que hace referencia el artículo 117 de la Constitución. Principios "generales" y principios "fundamentales". El componente político de la determinación de la fundamentalidad.
  - a.- El modelo originario
  - b.- La determinación de los principios fundamentales.
- C.- Cuadro normativo del que es posible deducir los principios fundamentales.
  - a.- El problema a resolver

b.- Posibilidad, o no, de deducir los principios fundamentales de la legislación ordinaria - del Estado ante la falta de expresas "leggi cornice". El artículo 17 de la "legge finanziaria" por el que se modifica el artículo 9 de la "legge Scelba".

c.- Posibilidad, o no, de deducir los "principi fondamentali" de normas de rango inferior a la ley o de los Estatutos de autonomía.

a'.- Normas de rango inferior a la ley.  
Sentencia de 25 de junio de 1980,  
nº 100.

b'.- Estatutos de autonomía. Sentencia  
de 30 de enero de 1980, nº 10.

D.- Efectos de los principios fundamentales sobre el ejercicio de las competencias legislativas regionales de carácter compartido y sobre la legislación, estatal o regional. Efectos de las leyes regionales de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle.

a.- La estructura positiva o negativa de los principios fundamentales. La falta de desarrollo regional de los principios fundamentales estatales y los posibles mecanismos correctores.

b.- Funcionalidad de los principios fundamentales en cuanto límite para el ejercicio de las competencias compartidas de las Regiones.

c.- Efectos de las "leggi-cornice" sobre el resto de la legislación estatal.

d.- Efectos sobre la legislación regional.

e.- Efectos de las leyes regionales de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle.

E.- Operatividad actual del esquema. Leyes de principio (fijadas por el Estado) - Leyes de detalle (fijadas por las Regiones).

F.- Conclusiones. Los principios fundamentales y la efectividad del Estado regional.

LOS "PRINCIPIOS FUNDAMENTALES" Y SU IMPORTANCIA EN LA CONFIGURACION DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS REGIONES. LAS "LEGGI-CORNICE".

A.- Introducción. Los principios fundamentales, frontera y punto de relación entre las competencias del Estado y de las Regiones.

El tema de la fijación por leyes del Estado de los principios fundamentales que vinculan a la legislación regional es de suma importancia para la configuración de un sistema racional de relaciones Estado-Regiones. En realidad se trata del elemento que seguramente tiene una incidencia más directa en la determinación de los ámbitos en los que el Estado y los poderes territoriales pueden ejercer sus competencias político-legislativas. Indican el "hasta dónde" y el "a partir de dónde" dentro de una misma materia; pero también constituyen punto de referencia esencial en la configuración de las relaciones de colaboración entre Estado y Regiones. El primero no puede caer en la fácil tentación de imponer "sus" principios fundamentales. En su determinación deben participar las Regiones. Por lo demás, - en ningún caso, como veremos, constituye un límite en virtud del cual pueda recortarse la extensión material de las competencias regionales. Su virtualidad, por el contrario, se proyecta sobre el "modo de ejercicio de la potestad legislativa regional".

Parece claro que es tema que, aún estudiado - en el solo ámbito del ordenamiento italiano, presenta un especial interés para nuestro joven sistema autonómico, en el que una de las cuestiones aún pendientes de solución es de-terminar la definición, extensión y efectos de las leyes bá-sicas estatales a que se refiere el artículo 149.1 de nues-tra Constitución y de las leyes de desarrollo autonómicas - (1).

El artículo 117 de la Constitución, como sabe-mos, atribuye a las Regiones ordinarias competencias legis-lativas en determinadas materias, pero "nei limiti dei prin-cipi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Los - Estatutos especiales también disponen su necesaria observan-cia en el ejercicio de las competencias compartidas (2).

- 
- (1) En este punto, como en muchos otros, es esencial - consultar a GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, -- "Curso...", I, op. cit., pp. 293 y ss. La juris--prudencia de nuestro Tribunal Constitucional es -- tan amplia como ambigua y a veces contradictoria y sorprendente.
- (2) Vid. art. 4 Est. Cerdeña; art. 5 Est. Friuli-Vene-zia Giulia; art. 5 Est. Trentino-Alto Adige; los - Estatutos de Sicilia (anterior a la Constitución) y de Valle de Aosta no recogen expresamente dicho límite, que la jurisprudencia constitucional ha extendido a todas las competencias legislativas com-partidas.



El modelo constitucional era, aparentemente, bastante sencillo: el Estado debería dictar "leggi-cornice" en las que quedasen fijados los principios fundamentales -- por los que se adecuaría el ordenamiento al sistema salido de la Constitución y se fijarían los límites de la potestad legislativa regional; las Regiones legislarían conforme a -- estos principios de autonomía y unidad exigidos por el artículo 5º de la Constitución.

Los problemas, sin embargo, no tardaron en -- aparecer. En la doctrina antes incluso de quedar constituidas las Regiones; a partir de entonces, en el propio desarrollo práctico del sistema.

8.- El concepto de "principi fondamentali" a que hace referencia el artículo 117 de la Constitución. Principios "generales" y principios "fundamentales". El componente político de la determinación de la fundamentalidad.

a.- El modelo originario

Como recuerda SCUDIERO (3), en la Asamblea constituyente las líneas del modelo introducido por el artículo 117 párrafo primero de la Constitución parecían claras: los principios fundamentales de las materias de competencia re-

gional debían ser fijados por el Estado de forma previa y - precisamente mediante leyes-marco (4); las Regiones, posteriormente, mediante el ejercicio de sus competencias legislativas compartidas adaptan tales principios a sus exigencias y condiciones propias (5). El sistema regional exige--

- 
- (3) "Legislazione Regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi-cornice", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo". Atti del seminario svoltosi a Roma il 16-17-18 novembre 1982. Supplemento nº 5 del Bollettino di legislazione e documentazione regionale. Camera dei Deputati. Senato della Repubblica. Roma 1983, p. 21.
- (4) Considero que la traducción correcta de la expresión italiana "legge-cornice" es ley-marco, y no "ley-cornisa" como se ha pretendido en alguna ocasión.
- (5) Para ello, junto al art. 117, deben tenerse en cuenta el art. 5º y la disposición transitoria y final IX, ambos de la Constitución. Aunque ambas disposiciones han sido transcritas más atrás, conviene recordarlos: Art. 5º, "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Disp. IX: "La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni". Es evidente que tal previsión no se ha cumplido.

ría que el Parlamento dejase de elaborar leyes de detalle y cumpliera su verdadera misión: dictar leyes generales de -- principio que las Regiones deberían desarrollar (6). Desarrollo que sólo es posible en presencia de las correspondientes leyes-marco, a cuya aprobación queda condicionada, por tanto, la actividad legislativa regional. Se configuraba un reparto vertical de la función legislativa: el Estado fija los principios fundamentales y las Regiones los desarrollos en detalle (7).

- 
- (6) Esta exigencia choca con la existencia de materias en que el Estado conserva la plenitud de competencias, en cuyo caso la normativa debe abarcar hasta los aspectos más concretos que sean propios de ley.
- (7) Según GIZZI "le leggi di principio non possono invadere il territorio normativo regionale nel senso di provvedere alla regolamentazione di quegli istituti, rapporti e situazioni giuridiche che vengono empiricamente e compendiosamente riassunti sotto una determinata "materia", in quanto compito dello Stato rispetto alle materie ex. art. 117 Costituzione è esclusivamente quello di stabilire i "principi fondamentali": alla Regione invece, spetta di emanare le norme atte a concretare una disciplina, materiale -- specifica e diffusa", en : "Osservazioni intorno al limite dei principi fondamentali stabilite dalle -- leggi dello Stato", Atti del Terzo Convegno di Studi giuridici sulla Regione. Giuffrè, Milano 1962, - p. 516. El autor cita a MIELE: "La Regione nella - Costituzione italiana", Firenze 1949, p. 91.

b.- La determinación de los principios fundamentales.

Si el cometido de las leyes-marco o leyes-cuadro es definir previamente cuáles son los principios fundamentales que en cada materia deben respetar las Regiones, - el primer paso sería, lógicamente, determinar cuáles son ta les principios fundamentales. Y para ello debe precisarse - qué se entiende por principio fundamental.

La función de tales principios es doble: por un lado, fijar los límites de la potestad legislativa regional compartida; por otro, renovar el ordenamiento para adecuarlo a las exigencias de la descentralización política -- (8). Esta doble finalidad de suma importancia, que CUGCOLO (9) reconduce a la de garantizar una sustancial homogenei--

---

(8) Sobre esta doble finalidad, vid. ZAGREBELSKY: "Appunti sul significato costituzionale dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato come li mite alla potestà legislativa regionale", en "Le Re gioni: politica o amministrazione?", Edizioni di Co munità. Milano 1973, pp. 265-66; VANDELLI: "Appunti e ipotesi in tema di controllo sulla legislazione - regionale e di principi stabiliti da leggi dello Sta to", Le Re gioni, 1981, p. 705; SCUDIERO: "Legislaz ione regionale e limite dei principi...", op. cit. p. 24.

(9) "Le leggi cornice ne rapporti fra Stato e Regioni",

dad de fondo en la regulación que las Regiones pueden dar a las materias de su competencia, podría parecer que exige -- aún más, si cabe, determinar con la precisión posible qué debe entenderse por principio fundamental.

La Corte Constitucional ha definido los "principi generali dell'ordinamento giuridico" como "quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica... delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento... vigente" (10). Pero no deben confundirse tales principios generales del ordenamiento con los principios fundamentales a que hace referencia el artículo 117 de la Constitución (11). Los primeros actúan como límite a las competencias legislativas primarias o exclusivas de las Regiones especiales mientras que los se--

---

Giuffrè, Milano 1967, p. 15. En el mismo sentido BARTOLE: "Supremazia e collaborazione...", op. cit. p. 113.

(10) S.C.C. 26 junio 1956, nº 6. Vid. PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., p. 74.

(11) MIELE: "La Regione", op. cit., p. 301.

gundos son límite a la potestad compartida de las ordinarias (12). Estos constituyen principios que se aplican precisamente en y para un sistema regional, que constituyen el instrumento para dirigir el proceso regional de forma unitaria y que no deberían hacerse derivar de situaciones coyunturales o de problemáticas particulares de una o varias Regiones determinadas (13). Según GASPARRI, una norma constituye -- principio en relación con una determinada materia cuando: - "a) sia referibili a tutte le fattispecie che costituiscono la materia in ragione di una loro caratteristica o di un gruppo di caratteristiche comuni; b) non possa razionalmente non essere riferita a tutte indistintamente queste fattispecie" (14).

---

(12) GIANNINI, "Las Regiones en Italia", op. cit., p.49.

(13) Según MORTATI, "Istituzioni di Diritto pubblico", CEDAM, Padova, edic. de 1958, p. 664, a quien sigue GIZZI, "Osservazioni intorno al limite dei principi...", op. cit., p. 516, "i principi ai quali fa riferimento l'art. 117 non sono riconducibili ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato che limitano ogni specie di legge regionale, consistendo invece nei criteri generali che presiedono alla normazione statale in ciascuna delle materie elecante nell'articolo stesso, con l'esplicito intento di dirigere le manifestazioni legislative della Regione, le quali rimangono perciò ad essi subordinate".

(14) "Sui principi fondamentali stabiliti dalle leggi - (art. 117 della Costituzione)", en "Studi per il --

Sin olvidar, además, que no estamos ante principios "generales", sino "fundamentales" (15). "Teóricamente, la distinción no está nada clara y, mucho menos, en la práctica y, - aunque la doctrina haya trabajado para conseguir aclararla, lo cierto es que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aún aceptándola en principio, en la práctica tiende a desdibujarla" (16). De lo que se trata es de no ahogar, con normas que pueden ser generales pero no fundamentales, la actividad legislativa regional (17).

---

ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente" VI, Firenze 1969, p. 324.

- (15) NANIA: "Limite dei principi e autonomia legislativa regionale", Giur. Cost., parte prima, 1980, p. 1787; MIELE: "La Regione", op. cit., p. 304.
- (16) GIANNINI, "Le Regioni in Italia", op. cit., p. 49.
- (17) Según ZAGREBELSKY, "Appunti sul significato dei principi...", op. cit., pp. 276-277, "nell'art. 117 Cost. l'accento deve essere posto, più che -- sul carattere di norma principio, sulla "fondamentaltà" del limite posto al legislatore regionale. Il che comporta che il legislatore ordinario, in sede di approvazione delle legge-cornice, dispone di un potere assai ampio di apprezzamento di tale carattere, fino a ritiene "fondamentale" il rispetto da parte delle regioni di norme di dettaglio (che diventano però "principi" rispetto alle legislazioni particolari...), oppure a ritenere che nella disciplina di una certa materia, in un determinato momento storico, di fondamentale, da impo#

Pero en realidad lo que debemos cuestionarnos es si pese a lo hasta ahora dicho, merece la pena esforzarse en obtener una definición precisa y absolutamente jurídica de la noción de principio fundamental. Y ello porque la determinación de cuáles sean los principios que deban considerarse fundamentales, aunque lógicamente sometida a parámetros que restrinjan, sin llegar a anular, la posibilidad de discrecionalidad (18), está sin duda caracterizada por un fuerte componente político. El sistema italiano, con una lista concebida en términos tan amplios como la que contiene el art. 117 de la Constitución, permite una capacidad muy considerable de maniobra que exige tomar decisiones muchas veces más políticas que jurídicas, y que dificultan enormemente la determinación de los principios fundamentales (19).

Y aún más: definir en abstracto qué debe entenderse por principio fundamental al que queda vinculada la -

---

re cioè al rispetto del legislatore regionale, non vi sia nulla o quasi nulla (salvi i limiti generali che valgono comunque per le leggi regionali, - beninteso)".

- (18) NANIA: "Limite dei principi...", op. cit., p. 1775  
SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., p. 31.
- (19) SCUDIERO, op. ult. cit., pp. 30-31.



legislación regional es, además de seguramente imposible, - quizá inútil (20). Deben tratarse, sí, de principios acordes con el modelo regional, respetuosos de las ideas de unidad y descentralización, que constituyen un doble límite: - para el Estado por cuanto en las materias de competencia -- compartida no debe legislar más allá de lo que sea principio fundamental; para las Regiones porque deben respetar tales principios (21). Pero lo cierto es que podrían escribir

---

(20) Vid. NANIA, op. ult. cit., p. 1788, nota 41. Según PALADIN los conceptos abstractos que puedan elaborarse de "fundamentalidad" no se recogen en la práctica, pues la mayor parte de las leyes-marco hasta entonces aprobadas no contenían "essenziali scelte di valore", sino, al contrario, regulaciones excesivamente detalladas de la materia en cuestión, -- "La riforma regionale fra Costituzione e prassi" , en Attualità e attuazione della Costituzione, Laterza, Bari 1979, p. 126. Hay trad. esp. en Documentación Administrativa, nº 191, pp. 147 y ss.

(21) Entre otros, vid. NANIA: "Limite dei principi...", op. cit., p. 1786.

se libros enteros sin llegar a una solución definitiva que dé respuesta a cuantos interrogantes se plantean (22). La solución es política y por ello incierta. Esto, unido al hecho de que el concepto de fundamentalidad puede variar según el contexto histórico y político de cada momento -aunque es posible que más que un hecho nuevo se trate de una consecuencia de lo anterior-, <sup>hace que</sup> quizá sea más provechoso intentar aclarar algunos problemas diferentes que sobre el tema pueden presentarse.

C.- Cuadro normativo del que es posible deducir los principios fundamentales

a.- El problema a resolver.

Cuando se discutió el tema de los "principi" - en la Asamblea Constituyente, se optó por considerar, como ya sabemos, que éstos deberían fijarse expresamente en corres

---

(22) Por ejemplo, aún no está claro si las normas de detalle pueden o no, en algún caso, ser consideradas principios fundamentales. El tema ha dado lugar a alguna controversia. ZAGREBELSKY se inclina por la

pondientes leyes-marco (23).

Al elegir esta solución se pensaba que, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, se iba a instaurar tempranamente el modelo regional y se iban a aprobar las correspondientes normas de principio. La realidad no -- fue así. Ni hubo Regiones ordinarias hasta pasados veinte -- años, ni se dictaron leyes-marco.

Entretanto la "Legge Scelba", en 1953, había regulado un sistema mixto que permitía a las Regiones legislar sobre determinadas materias aún no habiendo previas leggi-cornice. La regla general seguía siendo, sin embargo, -- condicionar la actividad legislativa regional a la previa -- existencia de normas de principio estatales (24).

---

respuesta afirmativa: "Appunti sul significato dei principi...", op. cit., p. 277; BARTOLE, por el -- contrario, parece rechazar tal posibilidad en "I - principi fondamentali nella giurisprudenza della - Corte Costituzionale (1970-1980)", Le Regioni 1981 pp. 27 y ss.

(23) ZAGREBELSKY: "Appunti sul significato costituzionale dei principi...", op. cit., pp. 265 y ss.; SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., pp. 21 y siguientes.

(24) El art. 9º de la Legge Scelba, en su texto originario, establecía que los Consejos Regionales no po-

El problema, de esta forma, quedaba sin respuesta aceptable: ¿qué hacer ante la falta de leyes-marco?; ¿es aceptable condicionar, quizá "sine die", la aprobación de leyes por parte de las Regiones a la previa existencia de normas de principio?; ¿no podría, de esta forma, quedar en suspenso el entero sistema regional italiano?. En otras palabras, si el artículo 117 de la Constitución impone la aprobación de previas "leggi-cornice" y éstas no existen, la actividad legislativa regional se paraliza. La disfuncionalidad del sistema así configurado exige buscar una salida que, sin menoscabo de la uniformidad del ordenamiento, garantice y haga efectiva la autonomía regional.

---

dían legislar si no estaban "preventivamente emanate... le leggi della Repubblica conteneti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale". Los sectores en los que se admitía la inmediata legislación regional sin previa ley-marco por considerarse -de forma errónea según ZAGREBELSKY: "Apunti sul significato costituzionale dei principi...". op. cit., p. 270- de escasa importancia -- eran: circunscripciones municipales, ferias y bibliotecas de entes locales, caza y pesca. Además - de la obra citada de ZAGREBELSKY, vid. PALADIN: - "Diritto Regionale", op. cit., p. 86; SCUDIERO: - "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., p. 22 que señala que el sistema nunca -- llegó a ser eficaz; GASPARRI: "Sui principi fondamentali...", op. cit., p. 309 indica que la solución era inconstitucional.

- b.- Posibilidad, o no, de deducir los principios fundamentales de la legislación ordinaria del Estado ante la falta de expresas "leggi-cornice". El artículo 17 de la "legge Finanziaria" por el que se modifica el artículo 9 de la "legge Scelba"

Las dificultades, no sólo jurídicas sino en gran parte políticas, que impidieron la promulgación de leyes de principios en un plazo prudencial (25) aconsejaron que en el año 1970 se plantease la posibilidad de deducir los principios fundamentales, vinculantes para las Regiones, no sólo de las "leggi-cornice", sino también de la legislación vigente. El sistema dual que regulaba el artículo 9º de la ley "Scelba" fue, en efecto, modificado por el párrafo cuarto del artículo 17 de la ley 16 mayo 1970, número -- 281, ley "finanziaria", que establece:

"L'emanazione di norme legislativa da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti" (26).

---

(25) Vid. PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., p. 88.

(26) El párrafo siguiente establece: "Le Regioni eserci

El sistema, del que se ha ocupado con gran detenimiento la doctrina (27) sufre, pues, un giro de noventa grados que MORTATI no duda en calificar de "svolta radicale nel sistema dei rapporti fra Stato e regioni" (28).

---

tano la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti -- dal primo comma dell'art. 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque dopo un -- biennio dall'entrata in vigore della predetta legge. Entro lo stesso biennio, in attuazione della IX -- disposizione transitoria della Costituzione la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze attribuite alle Regioni".

- (27) Por ejemplo, vid. MORTATI: "Istituzioni...", op. cit., tomo II, pp. 950 y ss.; PALADIN: "Diritto Regionale", op. cit., pp. 87 y ss.; GIANNINI: "Isti-tuzioni...", op. cit., p. 186; GIZZI: "Manuale..." op. cit., pp. 324 y ss.; MARTINES-RUGGERI: "Línea-menti...", op. cit., pp. 202 y ss.; G. PASTORI: -- "Il Governo regionale e locale", en colaboración con E. BALBONI, en "Manuale di Diritto Pubblico", dirigido por G. AMATO y A. BARBERA, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 673 y ss.; ZAGREBELSKI: "Appunti - sul significato costituzionale dei principi...", - op. cit., pp. 270 y ss.; CARLI: "I principi fonda-mentali...", op. cit. passim; VANDELLI: "Appunti e hipótesis in tema di controllo...", op. cit., pp. 706 y ss.; SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., pp. 706 y ss.; BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI: "Le autonomie territoria-li", op. cit., pp. 162 y ss.

- (28) Op. cit. en nota anterior, p. 950.

Si la reforma no se produjo antes fue porque la institución de las solas Regiones especiales no impulsó al legislador nacional a aprobar leyes-marco, ya que la mayor parte del territorio nacional continuaba bajo el control del Estado, que legislaba mostrándose indiferente (o casi) a la existencia de autonomías diferenciadas (29). La duda - sobre si las R<sub>egiones</sub> especiales podían o no ejercer su potestad legislativa concurrente en ausencia de expresas leyes-marco fue resuelta afirmativamente: podían deducir los principios fundamentales de una determinada materia en base a la legislación estatal existente sobre la misma; solución que fue admitida por la Corte Constitucional (30).

---

(29) BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI: "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 161-162.

(30) En la sentencia de 14 de julio de 1958, nº 49 la Corte puntualizó que los principios debían expresar aspectos sustanciales en la regulación de la materia que debían ser respetados por el legislador regional. En la de 16 de mayo de 1968, nº 46, se afirmó que los principios debían ser deducidos del conjunto de normas inspiradas en comunes exigencias y en un mismo "indirizzò" legislativo sin que pudiesen identificarse con finalidades relacionadas con situaciones contingentes que podrían dar lugar a normas particulares distorsionadoras del sistema considerado en su generalidad. Sobre ello, vid. la obra cit. en nota anterior, p. 162.

Las consecuencias directas de la reforma de 1970, que recogió la experiencia de las Regiones especiales son, por un lado la posibilidad que tienen las Regiones de legislar sin necesidad de esperar la aprobación previa de leyes-marco; por otro, la posibilidad de deducir los principios fundamentales de la legislación vigente. Con ello, lógicamente, el sistema regional italiano gana en agilidad y efectividad, pero pierde en seguridad. Y se hace más inseguro porque, al carecer de normas en las que se establezca -- precisamente cuáles son los principios fundamentales que vinculan a las Regiones, éstas deben entresacar de las leyes vigentes cuáles son las disposiciones que deben considerarse de principio y, además, fundamentales. Ciertamente que por el mero hecho de que una norma se autocalifique de "legge-cornice" o "legge-quadro" no tiene porqué considerarse su contenido como "principio fondamentale". La labor de interpretación siempre será necesaria. Pero ésta se hace más compleja cuando aquéllo que debe interpretarse es un conjunto de normas inconcretas y a veces de difícil localización. Ello además supone, como de hecho así ha sido, un incremento notable en la conflictividad entre el Estado y las Regiones -- debido a la falta de un esquema previo que configure sus relaciones, y a su vez un desgaste de la Corte Constitucional a la que se atribuye un protagonismo decisonal que no todos admiten. La Corte, se dice, viene a cumplir un papel de diseñador de las grandes líneas políticas del sistema regional al ser ella la que debe decidir qué es y qué no es principio fundamental, decisión ésta que debería corresponder -- al Parlamento (31).



Esta situación de incertidumbre se agrava si se tiene en cuenta que ni el Gobierno en las alegaciones -- que utiliza al recurrir contra leyes regionales supuestamente contrarias a normas de principio, ni la Corte en sus pronunciamientos sobre el tema han mantenido una línea homogénea (32). Si ha afirmado con rotundidad la Alta Corte que -

---

(31) ZAGREBELSKI, en "Appunti sul significato costituzionale dei principi...", op. cit., p. 274, critica con firmeza esta consecuencia a la que lleva el art. 17 de la "legge finanziaria": "Inoltre... in una simile situazione di incertezza, l'ultima parola nella individuazione dei principi che hanno da valere come limite della legislazione regionale spetterà, invece che al Parlamento, all'interprete e, in ultima istanza, alla Corte Costituzionale, - che si troverà così investita di una funzione esquisitamente politica, certamente strana alla sua posizione istituzionale e incongruente con la sua struttura di organo giurisdizionale". En el mismo sentido, entre otros, VANDELLI, "Appunti e ipotesi...", op. cit., p. 707 y SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., p. 26, que indica que tal situación "non piace alla stessa Corte, che non traslascia di esortare il legislatore nazionale ad eliminare le incertezze connesse al regime vigente (cfr. la sentenza 7/1982)"; BARBERA, en "Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. VII de la Introducción se muestra más crítico con la Corte: "Governo e Corte Costituzionale si sono sempre prodigati ad emarginare il Parlamento, unico organo competente in base alla Costituzione a determinare l'interesse nazionale" (y los principios fundamentales).

(32) Vid. SCUDIERO, op. ult. cit., p. 30; VILLONE: "I -

es legítimamente constitucional deducir los principios de la legislación vigente, pero reconociendo que es preferible dictar las oportunas leyes de principio (33). Capital en este sentido resulta la sentencia de 4 de marzo de 1971, nº39 dictada en virtud de recurso de inconstitucionalidad presentado precisamente contra el artículo 17 de la "legge finanziaria" por cuanto de él se deduce que las Regiones no pueden ejercer su potestad legislativa sino hasta que sean aprobados los decretos de transferencias o en todo caso, aún a falta de éstos, hasta que pasen dos años de la entrada en vigor de dicha ley (34). La Corte confirma la constitucional

---

principi fondamentali nei rinvii governativi e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", op. cit., pp. 167 y ss.

(33) Vid. Sentencias nº 39 de 1971, en la que ahora -- mismo nos detendremos, y 7 de 1982. Vid. SCUDIERO, op. ult. cit., p. 24. Sobre la Sentencia de 1 de febrero de 1982, nº 7, vid. LOMBARDI: "Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: -- punti e contrappunti a proposito di una sentenza -- esemplare", Giur. Cost., I, 1982, pp. 26 y ss.

(34) El citado artículo, en efecto, dispone: "Le regioni esercitano la predetta funzione legislativa (de desarrollo de las leyes-marco) ad emanazione avvenuta dai corrispondenti decreti (de transferencias). ..., o comunque dopo un biennio dalla entrata in vigore della predetta legge" (la "legge finanziaria").

lidad de semejante sistema y aprovecha para referirse al papel que representan las leyes de principios.

"nessun termine essendo prefissato all'adozione delle leggi-cornice e non essendo neanche prevista la possibilità per le Regioni di legiferare senza di queste, sia pure dopo decorso un certo lasso di tempo, l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato sine die, ed era comunque -- praticamente rimesso alla mera discrezione -- del legislatore statale. Con il sistema accolto dalla nuova legge, invece le Regioni potranno cominciare a legiferare man mano che, entro i due anni, saranno stati emessi i decreti -- sul passaggio delle funzioni, e comunque -- anche in mancanza di questi -- dopo decorso il -- biennio. La situazione appare, sotto questo -- profilo, nettamente diversa.

Nella sostanza, poi, la previsione della necessità del previo trasferimento delle funzioni risponde a criteri di ordine generale non dissimili da quelli che stavano a base della necessaria precedenza, per l'innanzi stabilita dalla l. del 1953, delle leggi-cornice e cioè ad esigenze di certezza nei rapporti tra Stato e Regioni, di ordinato e coordinato svolgimento delle rispettive attribuzioni, di necessaria gradualità nel passaggio da un sistema di organizzazioni statale fortemente accentrato ad uno, per contro, di largo decentramento anche a livello legislativo.

La norma dell'art.17 tende, insomma, a contemperare il rispetto dovuto all'autonomia regionale con le esigenze unitarie che trovano formale e solenne riconoscimento nell'art. 5 Cost., predisponendo un sistema che non si pone in contrasto con alcuna norma della Costituzione. Questa, infatti, nulla stabilisce, neppure implicitamente, nell'uno o nell'altro

senso, quanto ai tempi dell'effettiva assunzione da parte dei nuovi enti regionali dell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative di loro spettanza, limitandosi, nella VIII disp. trans., a richiedere che -- sia lo Stato con propri atti legislativi a -- regolare il trasferimento delle funzioni, oltre che dei funzionari e dipendenti che si -- renda necessario a tal fine. Il legislatore ordinario era, dunque, libero, nella sua discrezionalità politica, di subordinare o meno quell'esercizio all'avvenuto trasferimento: purchè, evidentemente, entro termini e con -- modalità tali da non consentire pretestuosi indugi ed ingiustificati ritardi. E si è già detto poc'anzi che il meccanismo instaurato dall'art. 17 della legge impugnata non è da questo punto di vista, nè elusivo nè arbitrario: tanto più che le Regioni interessate sono chiamate a collaborare alla formulazione dei decreti facendo pervenire le loro osservazioni in merito" (35).

- 
- (35) "Considerato in diritto", nº 4. DE LISO hace un -- comentario "a prima lettura" de la sentencia -- "Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione nº 39 de 4 marzo - 1971", Giur. Cost., I, 1971, pp. 183 y ss. En pp. 184-185 indica que BALLADORE-PALLIERI, BASSANINI, VIRGA y ABBAMONTE se muestran contrarios a la -- constitucionalidad del nuevo texto del art. 9 de la "legge Scelba". A favor, sin embargo, MORTATI, PALADIN y MAZZIOTTI.

La Corte, sin entrar ahora en otros temas cuya resolución jurisprudencial es de dudosa aceptación (36), -- preocupada por la efectividad del ejercicio de las competencias legislativas, ha extendido, a las Regiones ordinarias el mecanismo que como ya vimos se había consolidado previamente en relación con los de Estatuto especial.

De todas formas, aún aceptando la mayor agilidad que da al sistema el artículo 17 de la "legge finanziaria", es aconsejable la existencia de leyes de principios -- para marcar con precisión las líneas de relación entre Estado y Regiones. Muy recientemente CUOCCOLO afirmaba que "il completamento della legislazione statale di cornice è essenziale per consentire un serio riordino della disciplina legislativa delle materie ma anche per un pieno esercizio della legislazione regionale senza il rischio di faticose controversie sulla ricognizione dei principi operata sulla ba-

---

(36) Por ejemplo, admitir que el legislador nacional -- pueda retrasar la efectividad del ejercicio de las competencias regionales. De todos es sabido que -- nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado que la asunción de competencias se produce con la misma -- aprobación del Estatuto de autonomía a partir de -- cuyo momento las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias legislativas.

se di una legislazione vigente spesso invecchiata da decenni" (37). Pero el tema todavía plantea nuevas dificultades.

c.- Posibilidad, o no, de deducir los "principi fondamentali" de normas de rango inferior a la Ley o de los Estatutos de autonomía

Tal posibilidad debe ser estudiada a la luz de dos importantes sentencias de la Corte Constitucional, ambas de 1980.

a'.- Normas de rango inferior a la Ley. Sentencia 25 de junio de 1980, número 100.

Tras una línea no muy decidida a negar la posibilidad de deducir los principios fundamentales de nor-

---

(37) "Relazione introduttiva" al Convegno "Regioni e riforma istituzionale", Genova, mayo 1984, ejemplar mecanografiado, p. 10.

mas infralegales, la S<sub>e</sub>ntencia nº 100 de 1980 (38) ha declarado que un decreto presidencial "non può porre principi suscettibili di vincolare la legislazione regionale, essendo carente della forza di legge" (39). Y aún va más allá la Corte al excluir que un acto normativo de este tipo constituya material adecuado para deducir los principios en los que se inspira la legislación estatal en una determinada materia sobre la que las Regiones posean competencia legislativa compartida (40). Esta decisión es sin duda mucho más acertada que la que contiene la sentencia de la Corte Constitucional de 14-22 de julio de 1976, número 191 en la que, sin embargo, se viene a admitir que las leyes estatales pueden reenviar a disposiciones no legislativas la determinación de los principios que vinculan a las Regiones (41). Y

---

(38) Ponente, PALADIN. Recurso presentado por la Región Trentino-Alto Adige contra el art. 1º del Decreto del Presidente de la República 191/1979 de 1 de junio en la parte en que se extiende al personal dependiente de los municipios de la Región "la regulación de la relación de trabajo del personal de los entes locales" por considerarlo principio fundamental.

(39) "Consideratto in diritto" nº 3. Vid., entre otros, BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI: "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 164.

(40) Vid., BARTOLE: "I principi fondamentali nella giurisprudenza...", op. cit., pp. 24-25.

es difícilmente aceptable tal conclusión porque el sistema que diseña la Constitución no sólo asienta en el Parlamento la facultad-obligación de dictar los principios fundamentales sino que, como hemos visto más atrás, prefiere que sean fijados precisamente en leyes-marco, aunque la mayor operatividad del modelo haya aconsejado permitir que también puedan deducirse de la legislación vigente.

b'.- Estatutos de autonomía. Sentencia de 30 de enero de 1980, número 101.

Como en su día indicó PIZZETTI (42), al contener los Estatutos de autonomía disposiciones de principio, es importante preguntarse si los principios fundamentales a los que se refiere el art. 117 de la Constitución pueden -- ser deducidos también de aquéllos como componentes de las "leggi vigenti".

---

(41) SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei -- principi...", op. cit., pp. 28-29.

(42) "Significato ed efficacia delle disposizioni di -- principio contenute negli statuti regionali", en - "Le Regioni: politica o amministrazione", op. cit. pp. 231-232.



En contra de una tal posibilidad podría argumentarse, en primer lugar, que al ser diferentes los principios contenidos en los diversos estatutos, si fuesen teniendos en cuenta no sería posible conseguir la unificación que los mismos deben perseguir y, por otro lado, que las "leyes vigentes" a que hace referencia el artículo 17 de la Ley -- "finanziaria" son las estatales "stricto sensu". El segundo argumento, se dice, es excesivamente formalista y por ello fácil de superar. El primero, sin embargo, plantea más problemas; PIZZETTI (43), sin embargo, considera que, dada la existencia de una suerte de "diritto statutario comune" y la homogeneidad de los Estatutos, no hay base suficiente para admitir la validez del resto de las leyes a los efectos de deducir los principios y rechazar la de los Estatutos.

El tema ha sido zanjado por ahora por la Corte Constitucional mediante la Sentencia número 10 de 1980 - (44), en la que, si bien sin llegar a generalizar la solu--

---

(43) Op. ult. cit., p. 232.

(44) Ponente, PALADIN. Dictada en virtud de cuestión de inconstitucionalidad promovida por los Tribunales Administrativos Regionales de Lazio y Campania contra diversos preceptos de leyes de dichas regiones relativas a materia de función pública (reconocimiento de antigüedad, integración en puestos de --trabajo, etc...). La sentencia ha sido comentada --por BARTOLE: "Osservazioni a prima lettura (sentencia

ción y seguramente por la "necesidad de certeza" (45) que busca la Corte a la hora de concretar los "principi fondamentali", ésta ha admitido la posibilidad de utilizar los Estatutos ordinarios para de ellos deducir las normas de principio que limitan la potestad legislativa concurrente de las Regiones. Principios que, sin embargo, deberán ceder ante los que en sentido contrario sean incluidos en las correspondientes "leggi-cornice" (46).

La Sentencia, de suma importancia, dispone:

"lo Stato giuridico dei dipendenti regionali non può essere voluto per sé solo, ma va considerato in funzione dell'ordinamento degli

---

za nº 10 del 1980 della Corte Costituzionale)", en Giur. Cost. 1980, pp. 76 y ss., y ANZON: "Incertezze sull'impiego degli statuti ordinari come norma parametro in tema di organizzazione burocratica -- delle Regioni", en la misma Revista, pp. 87 y ss.

(45) BARTOLE: "I principi fondamentali nella giurisprudenza...", op. cit., p. 26.

(46) Vid. NANIA, "Limite dei principi...", op. cit., p. 1793.

uffici e delle complessive caratteristiche dell'ente Regione. ... (le peculiarità dell'amministrazione regionale) rischierebbero di essere compromesse qualora la Regione dovesse conformarsi all'apparato statale, organizzandosi secondo le esigenze di una parte del personale - trasferito.

A ciò si <sup>d</sup>cleve aggiungere che in tema di pubblico impiego, mancando un'apposita legge-cornice in cui siano fissati ed eventualmente novati i principi fondamentali del settore (47), le norme principio non vano ricavate.... dal solo statuto degli impiegati civili dello Stato... ma sono desumibili di tutte le leggi statali succedutesi nel disciplinare i più vari rapporti d'impiego, facenti capo allo Sta

- 
- (47) Recientemente, sin embargo, ha sido aprobada la ley cuadro sobre "il pubblico impiego", ley 93/1983 de 29 de marzo.

Su artículo 1º dispone: "Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni a statuto ordinario, -- delle province, dei comuni e di tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali si attengono ad esse ciascuna secondo il proprio ordinamento.

I principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica".

to-aparato come anche agli altri enti pubblici comprese le stesse Regioni...

Pertanto, non possono venire trascurate quelle norme principio sul pubblico impiego regionale, che si ritrovano negli statuti delle Regioni di diritto comune e in particolar modo nello Statuto del Lazio (aunque sea) seguendo una linea divergente dai criteri informativi del tradizionale assetto del pubblico impiego statale..." (48)

La importancia de las dos sentencias -en las que merece la pena ser recordado, fue ponente PALADIN- trasciende el mero ámbito de los supuestos concretos para los que fueron dictadas, y seguramente el mismo de la propia configuración de los principios fundamentales. En la doctrina de la Corte se asienta la necesidad de tomar en consideración a las Regiones, de culminar con la supremacía del Estado-aparato, sin por ello desconocer su especial situación en el Estado regional.

En la primera se nos dice que el Gobierno no es competente para señalar qué debe considerarse como princi--

---

(48) "Considerato in diritto", nº 3.

pio fundamental (49), sin que, por tanto, pueda, por sí sólo, fijar límites a las competencias legislativas regionales, ya que, como veremos, tampoco dispone de poder suficiente para indicar cuál es el interés que debe considerarse nacional (50). No se nos escapa que el Tribunal Constitucional español, sorprendentemente, ha admitido que, no ya el Gobierno, sino un singular ministro, pueda, mediante una Orden Ministerial, fijar los aspectos que deben considerarse básicos (51). Sin duda se están confundiendo los papeles que en un Estado Regional están llamados a desempeñar las partes, atribuyendo a la Administración del Estado una función de delimitación de competencias o de fijación del modo en que deben ser ejercidas que en absoluto le corresponden.

En la segunda se afirma que ni siquiera el sólo legislador estatal es quien en exclusiva puede diseñar -

---

(49) Salvo, seguramente, que utilice los instrumentos excepcionales que con fuerza de ley pone la Constitución a su alcance.

(50) Vid infra, capítulo siguiente.

(51) Vid. S.T.C. nº 91/1984, de 9 de octubre (B.O.E. de 31 de octubre de 1984).

el Estado Regional. Ciertamente que la Corte afirma la posibilidad de deducir los principios fundamentales de los Estatutos, que no son normas regionales, pero tampoco podría extender su conclusión a otro tipo de normas, pues el artículo 117 de la Constitución menciona expresamente las "leyes de Estado". Pero también es cierto que el Estado regional no se configura en base a sólo normas de principio. Por ello no debe olvidarse que en la Sentencia nº 10 de 1980 la Corte ha admitido la constitucionalidad de normas regionales - que pueden incidir en el derecho de igualdad cuando de lo - que se trata es de respetar la pluralidad regional:

"le valutazioni di legittimità costituzionale sul rispetto del principio di eguaglianza, - sebbene operabili e concretamente operate nelle forme più diverse e nei più vari settori dell'ordinamento giuridico, comportano per - definizione che la normativa impugnata venga posta a raffronto con un'altra o con altre - normative (sia pure estendendo l'indagine alle difettose previsioni ovvero alle lacune - dell'ordinamento giuridico), per stabilire - in tal modo se il legislatore abbia dettato disposizioni così poco ragionevoli da dover - si ritenere costituzionalmente illegittime. Nelle ordinanze di rimessione, viceversa, - nessun raffronto del genere è proposto, fatta soltanto eccezione per l'accenno conclusivo dell'argomentazione svolta dal tribunale amministrativo regionale per il Lazio: là dove si prospetta una ingiustificata disparità di trattamento fra il personale tuttora inserito nei ruoli delle amministrazioni statali ed il personale trasferito alla Regione. Ma è chiaro che una tale comparazione non consente di mettere in luce alcuna violazione - del principio di eguaglianza: sia perché i - due termini da comparare non sono omogenei; - sia perché l'autonomia legislativa regiona-

le sull'ordinamento degli uffici e sullo stato giuridico dei relativi dipendenti, in vista della quale è stata già respinta la questione di legittimità delle norme sull'inquadramento nei ruoli della Regione Lazio, sollevata in relazione all'art. 117, esige -a più forte ragione- che sia dichiarata l'infondatezza della connessa questione proposta in riferimento all'art. 3 Cost." (52) (53).

D.- Efectos de los principios fundamentales sobre el ejercicio de las competencias legislativas regionales de carácter compartido y sobre la legislación, estatal o regional. Efectos de las leyes regionales de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle.

a.- La estructura positiva o negativa de los principios fundamentales. La falta de desarrollo regional de los principios fundamentales estatales y los posibles medios correctores.

Al cuestionarnos sobre la estructura positiva o negativa de los principios, lo que se persigue es dar respuesta a la pregunta de si las normas de principio tienen "carattere di mero limite delle legge regionali, o posseggono anche l'idoneità a determinare positivamente lo svi

luppo della legislazione locale" (54).

Se ha dicho que atribuir carácter negativo a la estructura de las leyes de principios puede ser más beneficioso para la autonomía regional pues las posibilidades de actuación de las Regiones se verían ampliadas si tan sólo - deben someterse al límite negativo que supone la existencia de unos principios que deben respetar pero no por ello desa

---

(52) "Considerato in diritto" nº 5.

(53) El artículo 3º de la Constitución dispone: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di raza, di linqua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociali del Paese".

(54) MAZZIOTTI, cit. por BARTOLE, sin especificar la procedencia, en "I principi fondamentali nella giurisprudenza...", op. cit., p. 15. Sobre las distintas teorías, vid. V. ITALIA: "Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore", Giuffrè, Milano 1970, pp. 257 y ss. A favor del carácter positivo de los principios, vid. SPAGNA MUSSO: -- "Corso...", op. cit., p. 55.



rollar (55). También se ha dicho que en realidad toda norma de principio viene a constituir una norma de estructura positiva, pues "termina por convertirse en una verdadera -- obligación a su positiva asunción y ejecución por parte de los legisladores regionales" (56). Esta afirmación, sin embargo, carece de efectiva validez en la práctica. La legislación estatal de principio no tiene virtualidad impulsora de la legislación regional. Tan sólo limita y, en su caso, depura la normativa de las Regiones que se oponga a ella - (57); cumple, como afirma CUOCCOLO según vimos más atrás (58), una función uniformadora de la regulación de la materia de que se trate.

Pero es que el Parlamento, además, no cuenta - con instrumentos eficaces para que sus normas de principio

---

(55) Vid. NANIA, "Limite dei principi...", op. cit., p. 1788.

(56) NANIA, op. ult. cit., p. 1789.

(57) Vid. SCUDIERO, "Legislazione regionale...", op. -- cit., p. 34. Sobre la distinción entre "principi-- limiti" y "principi-indirizzo" vid. TRIMARCHI BANFI: "Principi fondamentali e potestà legislativa - delle Regione nella prospettiva attuale", Giur. -- Cost., parte prima, 1970, p. 928.

→ (58) Vid. supra nota \_\_\_\_\_

sean efectivamente desarrolladas por las Regiones. Un cierto carácter corrector tiene el artículo 10 de la "ley Scelba" (recordemos: la ley 10 febrero 1953, nº 62 sobre constitución y funcionamiento de los órganos regionales) que dispone:

"Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse.

I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni".

Es evidente, sin embargo, que el efecto de -- tal precepto sobre el que enseguida nos ocuparemos es depurador, no impulsor. Y si el Parlamento carece de instrumentos para obligar a las Regiones a actuar, tampoco los tiene el Estado-aparato, pues ni la Constitución ni la Ley se lo permiten. Se ha afirmado con razón que el Estado (aparato) "non ha mezzi diretti per ottenere immediatamente dalle Regioni un'attività conforme e corrispondente. In fatto gli organi regionali potrebbero anche tenere un comportamento antiunitario... Il processo di unificazione non è automatico, ma resta evidentemente condizionato all'effettiva disposizione delle Regioni a rispettare il quadro statale di riferimento" (59). El Estado podrá controlar la actividad legislativa regional e incentivarla, pero, al margen de la posibilidad hasta ahora no utilizada de disolución del Consejo regional (60) y de los supuestos de actividad sustituto-

ria del Estado (61) no existen mecanismos adecuados que obliguen a las Regiones. Por ello es importante dar entrada a - mecanismos de colaboración Estado-Regiones que permitan superar tales situaciones. Pero este es tema que corresponde a otro capítulo (62). No obstante, podemos adelantar que la

- 
- (59) BARTOLE: "Supremazia e collaborazione...", op. cit. p. 128. Sobre la actitud de las Regiones frente a las leggi-cornice", vid. RUGGERI: "Omissioni e reticenze della normativa regionale in attuazione di leggi-cornice: spunti metodologici per un'indagine ricostruttiva delle esperienze legislative sulle materie di competenza ripartita", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", op. cit., pp. 149 y ss.
- (60) Art. 126 Cost.: "Il Consiglio regionale può essere sciolto quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge...".
- (61) El poder de sustitución está previsto en los casos de funciones delegadas por el Estado a las Regiones. Con carácter excepcional, BARDUSCO en "Lo Stato Regionale italiano", op. cit., pp. 148 y ss., señala algunos supuestos en los que el Estado puede sustituir a las Regiones en la actividad legislativa de detalle cuando éstas no procedan a desarrollar las normas de principio. Se trata, sin embargo, de supuestos relacionados con la actuación de directivas de la CEE que la Corte Constitucional ha reconocido como legítimos por referirse a materias que afectan a la "esclusiva responsabilità internazionale dello Stato". Vid. lo que sobre ello digo infra en el capítulo 7.
- (62) Infra, capítulo 7.

tendencia más reciente en cuanto al límite de los principios evolucionan hacia su consideración como normas de "indirizzo", de carácter positivo y dinámico que, en el marco de unas relaciones Estado-Regiones en clave de colaboración y acuerdo, determinen objetivos generales a conseguir, contengan sistemas y procedimientos de programación, normas que, en suma, supongan la superación del sistema puramente garantista (63). Es obvio que para que así sea debe articularse una previa y eficaz participación de las Regiones en la determinación de los principios que se consideren fundamentales (64).

En todo caso, no cabe poner en duda el carácter estrictamente normativo de las leyes-marco (65). Afirman que éstas no tienen virtualidad suficiente para obligar a las Re

---

(63) Vid. BALBONI-PASTORI: "Il governo regionale e locale", en "Manuale di Diritto Pubblico", dirigido -- por AMATO y BARBERA, Il Mulino, Bologna 1984, p. - 687.

(64) Vid. MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., pp. 956-957.

(65) En este sentido, SPAGNA MUSSO, "Corso di diritto - regionale", op. cit., pp. 55-56; GIZZI, "Manuale.." op. cit., p. 333, y hoy la inmensa mayoría de la - doctrina. GIZZI (pp. 336 y ss.) recoge las leyes-- cuadro vigentes en 1981. A ellas hay que añadir, - entre otras, la ley sobre el "pubblico impiego" y la recientísima ley en materia de urbanismo y orde nación del territorio. Vid. asimismo BARTOLE-MASTRA GOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op.

giones a desarrollar los principios fundamentales que contienen no permite considerarlas como simples y solas normas de carácter pragmático en cuyo ámbito cada Región pueda libremente moverse. Por ello las leggi-cornice inciden de forma directa sobre la legislación preexistente, tal como en breve tendremos ocasión de ver.

b.- Funcionalidad de los principios fundamentales en cuanto límite para el ejercicio de las competencias compartidas de las Regiones.

¿Cómo se proyecta el límite de los principios establecidos por leyes del Estado sobre el ejercicio de las competencias legislativas regionales?

Ante todo, tal como estableció el artículo 17 de la "legge finanziaria", con el beneplácito de la Corte Constitucional (66), las Regiones pueden libremente ejercer sus

---

cit., pp. 163-164.

(66) Sentencia nº 39 de 1971. Recientemente, vid. la -sentencia de 23 de marzo de 1983, nº 69. Vid. VIRGA, "Le Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale", op. cit., p. 10.

competencias legislativas independientemente de la previa -  
adopción por parte del Estado de leyes-cuadro. De lo que -  
no cabe concluir que las Regiones se vean libres del límite  
de los principios hasta que no se aprueben aquéllas, ya que  
éstos pueden deducirse de la "legislación vigente". De todo  
ello hemos dado ya cumplida cuenta.

Se trata de un límite de legalidad, al contra-  
rio de lo que ocurre con el interés nacional que, como des-  
pués veremos, (67) se configura por la propia Constitución  
como -esencialmente- límite de "merito" o de oportunidad  
política (68). Significa ésto que los conflictos que en re-  
lación con el mismo se planteen son conocidos por la Corte  
Constitucional, y, sobre todo, que los principios fundamen-  
tales pueden delimitar previamente la competencia regional.  
En efecto, la mayoría de la doctrina entiende que el límite  
de los principios, concretizado o no en "leggi-cornice", --

---

(67) Infra, Capítulo 3.

(68) Sobre el concepto de merito, además de la biblio-  
grafía que se cita en el capítulo siguiente, vid.  
por ahora CORAGGIO, "Merito amministrativo", Enci-  
clopedia del Diritto, XXVI, Giuffrè, Milano 1976,  
pp. 130 y ss. Aunque referido principalmente al ámbi-  
to administrativo, contiene elementos perfecta-  
mente trasladables al control de "merito" a que se  
refiere el art. 127 de la Constitución.

cumple la función "preventiva" de precisa definición e "indirizzò" a nivel legislativo de las competencias regionales, mientras que el interés nacional actúa como límite "negativo y sucesivo" y tiene por objeto apreciaciones políticas y de oportunidad en relación con las leyes regionales (69). Esa definición material no puede en ningún caso consistir en una "preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie" (70). El Estado, pues, puede delimitar, pero no recortar.

Con una reciente sentencia, la de 26 de mayo de 1981, nº 70, (71) la Corte ha ofrecido, "por primera vez" (72), la definición del límite en cuestión:

- 
- (69) Vid. VOLPE: "Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni", en Il - Foro Italiano, 1981, I, p: 1858.
- (70) Sentencia de la Corte Constitucional nº 39 de 1971, que ya conocemos, "Considerato in Diritto" nº 5, - La fórmula se repite en la sentencia de 26 de mayo de 1981, nº 70, "Considerato in Diritto" nº 3.
- (71) Ponente, ELIA. Recurso interpuesto contra diversas leyes de Regiones ordinarias en materia de clasificación hotelera.
- (72) Según VOLPE, "Interesse nazionale e principi fondamentali...", op. cit., p. 1857.

"Un principio fondamentale (que excluyese cualquier posibilidad de intervención normativa de las R~~eg~~iones en una "submateria") non può darsi nel quadro dell'art. 117, 1<sup>a</sup> comma, -- Cost., dovendo i principi riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa" (73).

A continuación, la Corte recuerda que ya en la Sentencia n<sup>o</sup> 39 de 1971 había señalado que los principios -- tienen como objetivo que "lo svolgimento concreto delle funzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale".

La declaración de la Sentencia que más ha centrado la atención de la doctrina es aquella en la que la -- Corte afirma que los principios fundamentales afectan sólo al "modo de ejercicio de la potestad legislativa regional" (74). Supone una visión del límite no como criterio de reparto de competencias, sino de distinción de funciones en --

---

(73) "Considerato in diritto", n<sup>o</sup> 3.

(74) Vid., p.ej., VOLPE, "Interesse nazionale e principi fondamentali...", op. cit., pp. 1857-58; VIRGA, "Le Regioni dinanzi...", op. cit., p. 10.



una misma materia. Sin duda se deja sentir la idea de la - coordinación-colaboración entre el poder central y los poderes territoriales. Un paso más hacia la definitiva superación de la distinción "en porciones" de los respectivos ámbitos de competencias. Los principios, en suma, tienen por misión el encauzamiento del ejercicio de la potestad legislativa regional.

c.- Efectos de las "leggi-cornice" sobre el resto de la legislación estatal

La cuestión se plantea, lógicamente, en relación con la normativa estatal que regule materias que más tarde son a su vez reguladas por leyes-marco.

Ante todo, no es posible admitir que las "leggi-cornice" vean diferida su eficacia hasta la aprobación de las leyes regionales de desarrollo. Se ha dicho que dado que el objetivo de las leyes-marco es señalar los principios fundamentales que vinculan a las Regiones es lógico pensar que sólo cuando éstas legislan aquéllas adquieren su razón de ser y por tanto su eficacia (75). Se trata de una postura que carece de sustento desde el momento en que los principios pueden ser deducidos de la "legislación vigente".

Admitida la eficacia inmediata de las leyes-mar

co y admitido su pleno carácter normativo, sólo puede llegarse a la conclusión de que las leyes de principio derogan todas las normas que se opongan a las mismas (76).

Al objeto de evitar situaciones de inseguridad, se ha señalado que la derogación de normas anteriores debería ser expresa (77) o que las "leggi-cornice" deberían indicar expresamente -constituyendo así una "norma tipo di chiusura"- que los principios en ellas contenidos son los únicos que limitan la legislación regional en un determinado sector, sin que sea posible deducirlos de leyes diferentes (78) (79).

- 
- (75) Sobre las distintas posturas en orden a la eficacia inmediata o diferida de las leyes-marco, vid. RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali e leggi regionali su materie di competenza ripartita", en "Scritti in onore di Salvatore Pugliatti", Vol. - III, Giuffrè, Milano 1978, pp. 1235 y ss. El autor se muestra favorable a la eficacia inmediata.
- (76) MIELE, "La regione", op. cit., p. 310; RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali...", op. cit., p. 1238 y la mayoría de la doctrina.
- (77) RUGGERI, op. ult. cit., p. 1239.
- (78) "RAPPORTO ANIASI sullo Stato delle autonomie", Roma 1982, p. 70.
- (79) Ni una cosa ni la otra se reconocen, p.ej., en la reciente "legge quadro sul pubblico impiego", de 29 de marzo de 1983.

d.- Efectos sobre la legislación regional.

Al plantearnos qué tipo de efectos produce la legislación de principios sobre la normativa regional partimos de una base previa: suponemos que tanto el Estado como las R<sub>e</sub>giones han respetado formal y sustancialmente las condiciones de validez de las disposiciones que dictan. Es decir, que en ningún caso se sobrepasan los límites que la -- Constitución marca. De forma que las "leggi-cornice" son -- conformes a su cometido (fijar los principios fundamentales de la materia con respeto de la autonomía regional) (80) y las leyes de desarrollo regionales respetan el cometido de tales principios (81).

Supuesto lo cual, las hipótesis que pueden plantearse (hipótesis que no he visto recogidas por la doctrina italiana) son las siguientes (82):

- 
- (80) Con respeto, por tanto, de los propios Estatutos - de autonomía. De lo contrario, estarían imponiendo a las Regiones un comportamiento "contra statutum" que no está en sus manos exigir. Vid. RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali...", op. cit. p.1243.
- (81) Contienen disposiciones "secundum principia", RUGGERI, op. ult. cit., p. 1246.
- (82) La relación de supuestos que señala RUGGERI (op. -

Primera: Inexistencia tanto de expresa ley-marco como de legislación regional sobre una determinada materia.

En este caso, en aplicación del principio de -- "eficacia condizionata" de la ley estatal en el territorio regional debe considerarse aplicable la normativa del Estado hasta que la Región no haga uso de su potestad normativa (83).

Segunda: Inexistencia de expresa "leggi-cornice" y presencia de ley regional de desarrollo de los principios fundamentales. Se trata de una hipótesis posible en base al dictado del artículo 17 de la "legge finanziaria" en virtud del cual, como tantas veces hemos repetido, pueden las Regiones legislar deduciendo los principios que les vinculan de la legislación vigente. Es obvio que contra una ley regional que se considere contraria a los mismos pueden ponerse en marcha los mecanismos de corrección oportunos

---

ult. cit., pp. 1250 y ss.) es diferente y se fundamenta en premisas distintas.

- (83) Vid. en RUGGERI, op. ult. cit., p. 1234, nota 4, - las distintas construcciones teóricas sobre dicho principio. Según MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti di diritto regionale", op. cit., pp. 195-196 la ley estatal debe configurarse "come ``cedevole`` (nel "dettaglio") davanti alla produzione legislativa regionale".

(84).

Tercero: Existencia de "legge-cornice" pero - falta de legislación estatal de desarrollo. Se aplicará, en este caso, la misma solución que en la primera hipótesis -- (principio de aplicación condicionada de ley estatal). Prin cipio que se aplicará incluso respecto de la propia ley-mar co si ésta contiene disposiciones de detalle posiblemente - aplicables ante la falta de desarrollo normativo regional. Es una solución que busca la efectividad del sistema, pero que la doctrina italiana considera distorsionadora del genui no modelo constitucional (85). No creo, sin embargo, que se enfrente en absoluto con las disposiciones constitucionales.

Cuarta: existencia de normativa regional cicta da en desarrollo de los principios fundamentales deducidos de la legislación vigente y aprobación posterior de una ley-marco estatal modificando el contenido de los principios.

---

(84) Denegación del "visto comisarial" (art. 127 de la Constitución) y, en su caso, recurso ante la Corte Constitucional (último párrafo del mismo precepto y artículo 134).

(85) Es lo que en España GARCIA DE ENTERRIA ha denomina do "círculo de suplencia" en la estructura de la - normación básica: "Curso...", I, op. cit., pp. 302 -303.

Se trata, sin duda, de la hipótesis más conflictiva.

El artículo 10 de la "legge Scelba", que ya conocemos, dispone que las leyes de la República que modifican los principios fundamentales derogan las leyes regionales de detalle que estén en contradicción con los mismos. Desde la entrada en vigor de la nueva ley estatal, las Regiones disponen de noventa días para modificar su legislación.

Se acoge, pues, el criterio derogatorio, si bien el efecto invalidante se pospone en el tiempo durante noventa días (86), plazo en el que las leyes regionales se consideran, de forma condicionada, en vigor.

La solución elegida por la ley 62 de 1953 no ha sido, sin embargo, acogida de buen grado por la doctrina, pues "el principio de la separación de competencias impide la aplicación del fenómeno derogatorio" (87). La presencia de contenidos contradictorios entre ambas normativas produce la ilegitimidad constitucional sobrevenida de la norma -

---

(86) Vid. BARTOLE, "I principi fondamentali nella giurisprudenza...", op. cit., pp. 22-23.

(87) RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali...", op. cit., p. 1246.

regional (88), de forma que la "legge-cornice" produciría sobre los actos normativos preexistentes incompatibles con los nuevos principios un doble efecto: uno derogatorio en relación con la normativa estatal (como ya vimos); uno "provisoriamente conservativo nei confronti di quella regionale, in attesa dell'intervento legislativo (abrogativo) del Consiglio regionale o di quello repressivo della Corte costituzionale" (89).

La Corte Constitucional en su sentencia de 3 de marzo de 1972, nº 40 ha declarado que es perfectamente lógico que las leyes regionales "non possono seguitare validamente ad avere vigore quando vengono a contrastare con -- principi della legislazione statale succeduti a quelli anteriormente presenti nel sistema", inclinándose, pues, por el efecto derogatorio (90). La Corte distingue entre "legittimidad" y "eficacia", declarando siempre la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, especialmente en vía -

---

(88) Idem. id.

(89) RUGGERI, op. ult. cit., p. 1247.

(90) Sobre ella, vid., entre otros, BARTOLE, "I principi fondamentali nella giurisprudenza...", op. cit. pp. 22-23; BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 165; VIRGA, -- "Le Regioni dinanzi alla Corte...", op. cit., p. 3; MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit., pp. 197 y ss.

incidental (91), cuando pretendiese obtener la declaración de ineficacia sobrevenida de una ley regional precedente -- por efecto de la sobrevenida ley estatal, o viceversa (p.ej. sentencia de 26 de mayo de 1976, nº 131) (92). En conclusión, sólo cuando el conflicto entre normas no se configure en -- términos de incompatibilidad que pueda dar lugar a la derogación (93), puede prosperar una cuestión de legitimidad -- constitucional de las normas no conformes con los nuevos -- principios introducidos por la legislación estatal (94).

---

(91) Equivalente a nuestra cuestión de inconstitucionalidad "stricto sensu". La Corte rechaza la postura de RUGGERI que antes hemos indicado.

(92) Vid. VIRGA, op. ult. cit., p. 3.

(93) Tal como se encuentra regulada en el art. 15 de las disposiciones generales del Código Civil: "Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori -- per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore".

(94) vid. VIRGA, "Le Regioni di unanzi...", op. cit., pp. 3-4.



La técnica derogatoria plantea graves problemas por la diferencia material entre las normas en conflicto (95) y no es admitida por gran parte de la doctrina (96). Seguramente, se podría aplicar la técnica del "desplazamiento" (97) pero en todo caso, "sobre este punto sólo la experiencia podrá darnos una plena y agotadora respuesta" - (98).

Quinta hipótesis: existencia previa de ley-marco y aprobación posterior de la normativa regional. La solución es la misma que en la segunda hipótesis: la ley regional será válida si respeta los principios; de lo contrario, es posible activar los mecanismos que la Constitución prevé.

En relación con este tema se encuentra el que tratamos a continuación.

---

(95) Vid. BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 165.

(96) Vid. p.ej. MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit., pp. 197 y ss. Citan, en contra, a MORTATI, - PALADIN y D'ATENA; a favor, ITALIA y MAZZIOTTI.

(97) GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, "Curso..." I, op. cit., pp. 304-305.

(98) BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, op. ult. cit., p. 165.

e.- Efectos de las leyes regionales de desarrollo sobre la legislación estatal de detalle.

El principio de eficacia condicionada de la ley estatal en territorio regional trae como consecuencia - que una vez que se apruebe la normativa regional de desarrollo de la legislación de principios, las leyes estatales de detalle pierden su validez.

Hay quien mantiene que la ley regional deroga a la estatal (99), pero, por las mismas razones indicadas - en la cuarta de las hipótesis más arriba señaladas, parece más acertado hablar de pérdida de eficacia de la ley estatal en el ámbito territorial de la Región legisladora o, si se prefiere, de un efecto de desplazamiento de la ley estatal por la regional.

---

(99) RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali...", op. cit., p. 1239: "La legislazione statale di dettaglio subisce... oltre ad un'abrogazione parziale - ad opera della legge-cornice, una deroga da parte della legge regionale, in ambedue i casi solo per quelle norme che appaiono incompatibili rispettivamente con i principi fondamentali e la normativa regionale". MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit., pp. 195-196: "Sembra invece più congruo ammettere, per ragioni di continuità, la vigenza della

E.- Operatividad actual del esquema. Leyes de principio (fijadas por el Estado) - Leyes de detalle (fijadas por las Regiones).

Si hasta ahora hemos visto, aunque haya sido - brevemente, cuáles son las líneas maestras del límite de los principios fundamentales, parece necesario hacer una referencia, igualmente breve, a lo que en la práctica ha sucedido.

Ante todo, y pese a que a partir de 1976 el -- proceso de agilizo, las leyes de principio aprobadas hasta ahora -1984- no son muchas (100), lo cual dificulta la -- realización del modelo constitucional que, recordémoslo, -- tan sólo de forma excepcional y porque así lo ha permitido

---

normativa statale sino al momento in cui viene sos  
tituta da quella regionale, configurando dunque -  
la prima come "cedevole"... davanti alla produzio  
ne legislativa regionale derogatoria rispetto ad  
essa...

- (100) PASTORI, en "Il governo regionale e locale...", -  
op. cit., p. 674, cita las siguientes: ley sobre  
la formación profesional nº 845/1978; sobre protec  
ción de la fauna y la caza, nº 968/1977; de refor  
ma sanitaria nº 833/1978; sobre transportes públi  
cos locales nº 151/1981; de turismo nº 217/1983;-  
de la función pública ("pubblico impiego") nº 93/  
1983; de coordinación de las intervenciones públi

el artículo 17 de la Ley finanziaria, permite deducir los principios de la legislación vigente. Si a ello añadimos -- que en no pocas ocasiones, tales leyes contienen disposiciones pretendidamente de principio que por su concreción lleguen a estrangular la posibilidad de desarrollo regional -- (101), es fácil concluir que el sistema originalmente diseñado no está cumpliendo sus cometidos ideales. Sin olvidar que el peso de la ineficacia del sistema no sólo debe o puede achacarse al Estado, pues las propias Regiones suelen desarrollar con retraso, o incluso no desarrollar, las "leggi-cornice" (102). Si ello es así y si además el Estado, amparado en la incertidumbre que supone la falta de leyes-marco, ha "aprovechado la situación para invadir el ámbito reserva

---

cas en agricultura nº 984/1977; sobre edificación residencial números 865/1971 y 457/1978; sobre entes de desarrollo agrícola nº 386/1976 y de contabilidad regional nº 335/1976. GIZZI recoge una relación en "Manuale...", op. cit., pp. 33 y ss. -- Vid. asimismo BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 163-164.

(101) Vid. ejemplos en SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite dei principi...", op. cit., p. 32.

(102) Vid. A. RUGGERI, "Omissioni e reticenze della normativa regionale in attuazione di legge cornice..." op. cit., pp. 149 y ss.

do a la potestad normativa regional" (103), es fácil concluir que el modelo abstracto basado en leyes de principio no ha funcionado, que "faltan hoy las condiciones mínimas para la operatividad del esquema: principios (fijados por el Estado) - detalles (fijados por las Regiones)" (104). En realidad no se pone en duda la bondad del sistema, sino su aplicación, que ha resultado ineficaz (105). Por ello sin olvidar que ineludiblemente corresponde al Parlamento la fijación de los principios que limitan la potestad legislativa regional, éstos no deben señalarse sin tener en cuenta la legítima y necesaria participación de las Regiones en tal labor, como integrantes del Estado-ordenamiento y por tanto también responsables de los intereses de éste. En definitiva de lo que se trata es de flexibilizar el sistema, impidiendo al máximo las incertezas y enmarcándolo en un régimen de cooperación entre ambas partes. Dar entrada a las Regiones para hacer más efectivo el sistema, pero no por --

---

(103) GIANNINI, "Istituzioni...", op. cit., p. 186.

(104) CARLI, "I principi fondamentali...", op. cit., p. 11.

(105) VOLPE, "Autonomia locale e garantismo", op. cit. p. 141 se muestra reacio frente a la configuración actual de las leyes-marco. RUGGERI, "Ancora in tema di leggi statali...", op. cit., p. 1255 y ss. muestra su temor ante la posibilidad de -- que con ellas se produzca un regionalismo conservador y poco dinámico.

ello más inseguro. El concepto de interés nacional o el de exigencias unitarias deben recuperar su protagonismo (106). De ello me ocupo en el capítulo siguiente.

F.- Conclusiones. Los principios fundamentales y la efectividad del Estado regional.

El breve y rápido análisis de este primer límite de la legislación regional nos ofrece las siguientes conclusiones:

Primero, se trata de un límite que guarda relación con las competencias legislativas compartidas de las - Regiones, sean éstas de régimen ordinario o especial.

Segundo, no debe confundirse con el límite, de formulación parecida, de los principios generales del ordenamiento a que hacen referencia los Estatutos especiales.

---

(106) Vid. SCUDIERO: "Legislazione regionale e limite - dei principi...", op. cit., p. 35.

Tercero, los principios fundamentales, que deberían ser fijados previamente a la normativa regional de desarrollo, constituyen un instrumento esencial para la adecuación del ordenamiento a la realidad regional.

Cuarto, el artículo 17 de la "legge finanziaria", según algunos al margen de la Constitución, permite deducir los principios de la legislación vigente. con lo que la actividad legislativa regional se libera de la condición suspensiva que supone la exigencia de aprobación previa de las "leggi-cornice". De esta forma se gana en efectividad, pero se pierde en certeza" (107).

Quinto, los principios sólo pueden deducirse - de normas con rango formal de ley -incluidos los Estatutos de autonomía-, tal como certeramente (y manteniendo una -- postura contraria a la defendida por el Tribunal Constitucional español en relación con las normas básicas a que se refiere el artículo 149.1 de nuestra Constitución) ha establecido la Corte Constitucional.

---

(107) Los efectos de la falta de aprobación de leyes-marco "sono sotto gli occhi di tutti: assai raramente le numerose leggi incidenti in materia regionale - individuano con chiarezza i principi inderogabili da parte delle Regioni; mentre nella grandissima - maggioranza dei casi domina l'ipotesi... della induzione dei principi fondamentali dal complesso -- della legislazione vigente", "Rapporto ANIASI..." op. cit., p. 67.

Sexto, ello es así porque el Estado-aparato, - no es competente para señalar qué debe entenderse por principio fundamental; no puede, en suma, vincular la actividad legislativa regional, al menos por sí solo y en tanto no utilice su potestad de dictar normas con rango formal de ley, que, según la Constitución italiana (108) deben, para su validez, ser convertidas en ley por las Cámaras.

Séptimo, en la fijación de tales principios debe darse entrada a la participación de las Regiones, evitando así las consecuencias de tipo exclusivamente garantista que el par de conceptos principios-desarrollo podría producir.

Octavo, los principios que no son generales si no fundamentales y que no pueden consistir en determinaciones detallistas, no actúan recortando previamente materias o aspectos de ellas reservados a la competencia legislativa regional. Actúan por el contrario sobre su "modo de ejercicio".

---

(108) Artículo 77, párrafo segundo: "Quando, in casi -- straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione (in legge) alle Camere...". Podría incluso dudarse que, dado el carácter extraordinario y provisional del decreto ley éste pueda contener normas de principio.



Noveno, así configurados los principios, las normas regionales quedan a ellos vinculadas, careciendo de eficacia si entran en conflicto con ellos.

Décimo, de igual forma, las normas de desarrollo regionales invalidan en el respectivo territorio las -- normas de detalle estatales que de forma condicionada venían aplicándose en el mismo.

Decimoprimeramente, el esquema principios-desarrollo sólo encuentra su razón de ser en el marco de unas relaciones de colaboración entre Estado y Regiones al actuar no só lo como frontera sino fundamentalmente como punto de encuentro entre ambos ordenamientos. Así entendido, y no de otra forma, representa un esencial elemento para la efectividad del Estado regional.

### CAPITULO 3

#### INTERES NACIONAL Y RELACIONES ESTADO-REGIONES

##### SUMARIO:

A.- Introducción. El límite del interés nacional como límite común a las competencias legislativas, de cualquier tipo, de las Regiones ordinarias y especiales. Cuestiones a re solver.

B.- A la búsqueda de un concepto de interés nacional.

a) Principales intentos de conceptuar el interés nacional

b) Interés del Estado-ordenamiento y principios constitucionales. Constitución material y...  
constitución sustancial.

C.- De la consideración del interés nacional como presupuesto de oportunidad política ("merito") a su consideración, en virtud sobre todo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como presupuesto de legitimidad.

- a) Cuestión previa. Instrumentos de fijación del interés nacional.
- b) El conflicto entre Estado y Regiones "por contraste de intereses". El diseño constitucional y el aspecto procedimental. El límite del interés nacional como límite de legitimidad y como límite de mérito.
  - a'.- El diseño constitucional. Los artículos 117 y 127 de la Constitución. Límite de legitimidad y de "merito".
  - b'.- El cauce procedimental de la cuestión "de merito" (Los artículos 102.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y 137 del Reglamento del Senado). La naturaleza de la decisión parlamentaria y sus efectos.
  - c'.- Razones por las que nunca se ha hecho uso del control parlamentario de merito.
- c) La alteración inicial del modelo y el retorno actual a los orígenes. Las normas de actuación de los Estatutos especiales y la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional.
  - a'.- Postura inicial restrictiva de la Corte Constitucional. En concreto las tesis de BARBERA y sus oponentes.

b'.- "La Corte "apre" alle Regioni?"

c'.- El reciente cambio de actitud de la Corte.  
El interés nacional "comprime ma non esclu  
de" la potestad legislativa regional.

d'.- Recapitulación y conclusiones.

d) La función constitucional de la Corte en los supuest  
tos de conflicto de intereses.

D.- La presunción de prevalencia del derecho del Estado sobre  
el de las Regiones en Italia. Nota de Derecho Comparado.

E.- El límite del interés nacional y su relación con otros lím  
ites a la actividad legislativa regional. En especial el  
de los principios fundamentales (remisión) y el territorial.

F.- Conclusiones. La Constitución sustancial como único pará-  
metro para determinar el interés nacional. El juicio de  
merito y el de legitimidad como criterios, no excluyentes  
La prevalencia de la Constitución. El límite del interés  
nacional vincula tanto al legislador estatal como al re-  
gional. La participación de las Regiones en la determinaci  
ción del interés nacional y el Regionalismo de coopera-  
ción.

A.- Introducción. El límite del interés nacional como límite común a las competencias legislativas, de cualquier tipo, de las Regiones ordinarias y especiales. Cuestiones a resolver.

En opinión de VIRGA, el límite del interés nacional, como límite de "merito", constituye una particularidad del ordenamiento regional italiano que no aparece en otras constituciones (al menos expresamente) debido sin duda a la dificultad que presenta su definición y a los efectos contraproductentes para la autonomía regional que su mal uso puede ocasionar. Además, su mera formulación puede resultar, además de paradójica, incluso contradictoria con los principios en los que se inspira el modelo regional que, entre otros - fundamentos, se basa en que a través de la tutela de los intereses regionales se puede alcanzar con mayor efectividad la consecución del interés nacional (1). Por ello, el estu-

---

(1) "La Regione", op. cit., p. 108. Según indica el autor (nota 11), el límite de "merito" que figuraba - en el proyecto de Constitución fue suprimido al fusionar en un solo artículo los tres que regulaban - la competencia legislativa de las Regiones ordinarias, pero fue nuevamente incluido por enmienda de MORELLI. Más orgulloso que VIRGA parece mostrarse -- AMATO ("Il sindacato di costituzionalità...", op. - cit., p. 154) en cuanto a la bondad del sistema de

dio del juicio de oportunidad política que, en sede parlamentaria, puede ponerse en marcha cuando surge un conflicto de intereses entre Estado y Regiones -solución que "hace fruncir el entrecejo a los estudiosos extranjeros de la Constitución italiana" (2)- resulta especialmente interesante.

---

límites que diseñan la Constitución italiana: "l'ordinamento italiano, con una chiarezza che è mancata al settecentesco costituente statunitense, ha tracciato una netta linea di confine fra i diversi limiti, con correlativa distinzione dei metodi e degli organi di accertamento del loro rispetto. Consapevole, cioè, della grande diversità dei canoni da applicarsi nel determinare la violazione di un principio positivo, da quelli messi in uso allorchè è il rispetto di un interesse nazionale non ancora canonizzato ad esser discusso, la nostra Costituzione ha -- fatto ricorso, per definire tale differenza, alla -- distinzione fra legittimità e merito, investendo il Parlamento, anzichè la Corte Costituzionale, della soluzione delle questioni coinvolgenti il secondo".

- (2) LA PERGOLA: "Federalismo y estado regional. La técnica italiana de las autonomías a la luz del derecho comparado", en Revista de Política comparada, nº 10-11, 1984, pp. 200-201.

Acabamos de analizar en el capítulo anterior los problemas más conflictivos de entre los que plantea la configuración de los principios fundamentales que, fijados en/por leyes estatales, vinculan la actividad legislativa concurrente o compartida de las regiones.

Distinto del límite de los principios es el del interés nacional (e interés de otras Regiones), que también recogido expresamente en el art. 117 de la Constitución y, además, en los Estatutos de las Regiones especiales (3) salvo en el de Sicilia, constituye un límite aplicable tanto a las Regiones de este tipo como a las ordinarias.

- 
- (3) Los arts. 3º del Estatuto de Cerdeña, 2º del de Valle de Aosta y 4º de Trentino-Alto Adige disponen - que la Región tiene potestad legislativa exclusiva "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamiento giuridico dello Stato e con il rispetto - degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle ri--forme economico-sociali della Repubblica". En parecidos términos se pronuncia el art. 4 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia.

(4)

En efecto, como indica MORTATI, la legislación "exclusiva" de las Regiones especiales no está sometida al límite de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales, de forma que "ogni regione che sia in possesso di tale specie di competenza è abilitata a porre un sistema di principi per ciascurra delle materie che ni sono -- comprese, suscettibili di divergere da quelli stabiliti per le stesse materie dalle leggi statali e valevoli per le altre parti del territorio nazionale" (5). Ahora bien, esto -

---

(4) "L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva", en Studi in onore di Emilio Crosa", Tomo II, Giffre, Milán 1960, p. 1279. Vid. también del mismo, "Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale", Giur. Cost., Parte prima, 1956, pp. 1001 y ss.

(5) En realidad algo semejante ocurre en el sistema autonómico español, pues en las materias en las que concurren Estado y Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias legislativas suele diferenciarse lo básico (los principios fundamentales) de lo que es desarrollo, distinción que no se da en las materias de competencia exclusiva o plena de las Comunidades Autónomas, en las que la actividad normativa del Estado incide en virtud de otros títulos competenciales diferentes. Sobre el concepto de básico en el derecho regional español vid. - sobre todo GARCIA DE ENTERRIA-TOMAS RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", I, op. cit., p. 293 y ss.; MUNOZ MACHADO, "Derecho público de las Comunidades Autónomas", I, op. cit., pp. 417 y ss.



no significa que la legislación "exclusiva" no esté sometida a límite alguno ya que en todo caso debe entenderse condicionada por las "exigencias de carácter unitario". Por -- ello, los propios Estatutos de Autonomía especiales imponen el respeto a diversos límites (6) entre los que se encuen-- tra el del "interés nacional".

Se trata de una frontera para las competencias regionales que necesariamente debe estudiarse pues constituy una de las bases de configuración de las relaciones en-- tre el Estado y las Regiones, que además ha sido considera-- do, fundamentalmente por causa de la doctrina surgida de la Corte Constitucional, como uno de los límites que más han res-- tringido las competencias regionales. ¿Y por qué la juris-- prudencia constitucional? Porque, como enseguida veremos, la Corte, en sus pronunciamientos, ha juzgado conforme a -- criterios de legitimidad lo que, según la mayoría de la doc-- trina científica estima que dispone la Constitución, debe-- ría ser apreciado conforme a criterios de oportunidad polí-- tica o de "merito".

---

→ BLASCO ESTEVE, "Nomas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas", en R.E.D. A., nº 33, pp.            y ss.

(6) Vid. supra nota 1.

Intentar definir el concepto de interés nacional es tarea difícil (7), pero tarea necesaria para lograr un adecuado encaje entre competencias estatales y regionales, pues como indica críticamente BARBERA "al Estado corresponde no sólo la dirección y coordinación de las actividades regionales..., sino además: la posibilidad de "definir" las materias regionales al fin de enuclear los intereses de carácter estatal: la Región no puede encargarse de todos los intereses que emergen de las materias a ella atribuidas por el art. 117 de la Constitución, sino sólo de los "intereses regionales"; son excluidos de su competencia los intereses unitarios o de carácter interregional y nacionales" (8). Si

---

(7) MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., p. 1439, - se refiere a la "extræma difficultad" que supone el intentar obtener un concepto de interés nacional -- que "da una parte, sia volutabile senza riferimento a norme o principi strettamente giuridici (porchè - altrimenti il sindacato ad esso relativo verrebbe a confluire in quello di legittimità, dal quale invece deve rimanere distinto) e, dall'altra, risulti - suscettibile di appezzamenti forniti di un certo -- grado di obiettività, così da sfuggire al pericolo che discende dall'avere affidato la soluzione del - conflitti ad organi nei quali le maggioranze cui è affidata la decisione possano essere portate a perseguire finalità di parte".

(8) "Regione e interesse nazionale", op. cit., pág. V - de la Introducción.

a ello añadimos que por otra parte las Regiones se ven limitadas también por los intereses "locales", se podría poner en peligro la autonomía regional (9), ahogándola por arriba y por debajo en virtud del juego de los intereses diferen--tes de los regionales.

Vamos a intentar en las próximas líneas -empeño nada fácil, por lo demás- aventurar un posible concepto de interés nacional a la vista de las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales más relevantes; examinar la postura de la Corte Constitucional en los supuestos de enfrentamiento entre interés nacional e intereses regionales (presupuesto de legitimidad-presupuesto de "merito"); intentar concretar quién o quiénes están legitimados para indicar cuáles son - los intereses nacionales (de la entera Nación, por tanto), y definir las consecuencias que todo ello produce sobre el tema de nuestro estudio: las relaciones Estado-Regiones, de las que el punto que ahora estudiamos constituye un impor--tante aspecto (10).

---

(9) Según BARBERA, op. ult. cit., p. VII, "la Región, de esta forma, se coloca en una posición de autarquía".

(10) Así lo considera, p.ej., TARANTINI, "Problemi e prospettive del controllo di merito delle leggi regionali", Gir. Cost. I, 1983, nº 8, p. 1613.

B.- A la búsqueda de un concepto de interés nacional

a) Principales intentos de conceptuar el interés nacional.

El de interés nacional es, aplicando terminología que nos es conocida, un típico "concepto jurídico indeterminado" (11). BARBERA, en efecto, lo incluye entre las "formule giuridiche indeterminate" (12), de lo que se deriva que el concepto puede ser en cierta medida delimitado, pero nunca concretado hasta sus últimos (y no tan últimos) detalles, pues semejante intento podría resultar "vano" (seguramente estaría condenado a durar poco) y "poco correcto" (se intentaría concretar lo que el legislador ha concebido de forma indeterminada) (13). Asimismo se ha dicho que se -

---

(11) Vid., en España, sobre tal categoría SAINZ MORENO, "Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa", Civitas, Madrid 1976, y GARCIA DE ENTERRIA-TOMAS RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", I, op. cit., pp. 433 y ss.

(12) "Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. 7. - Vid. MARTINES, "Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte Costituzionale", en Varios Autores, "Studi sull'art. 41 Cost.", Bologna 1961, pp. 171 y ss.

(13) BARBERA, idem. id.

trata de una noción encuadrable entre los llamados "concetti valvola", es decir, entre las disposiciones "a contenuto polisenso che i costituenti hanno inserito nel testo costituzionale al fine di attenuare la rigidità del dettato normativo e di consentire un costante raccordo tra diritto e vicende sociali" (14). De todas formas una cosa es cierta: se trata de un concepto que cuando menos debe ser concretizable (sin dar paso a indiscriminadas posibilidades de apreciación) que juega un papel de suma importancia en la configuración de la autonomía regional y que por ello merece un intento de depuración (15).

---

(14) vid. ROLLA, "La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni", Giuffrè, - Milán 1979, p. 176 y bibliografía citada en nota - 37. Según TARANTINI, "l'interesse nazionale è concetto mutevole ed elastico, che assume i contenuti che il Parlamento stabilisce di volta in volta di attribuirgli tenuto conto delle particolari condizioni sociali e delle vicende storiche del momento" en "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1614.

(15) Según BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., pp. 50-51, el principio de "autonomía" está garantizado, en primer lugar, de la certeza de los límites a que está sometido en favor de la tutela de la unidad. El autor se refiere a la Sentencia - de la Corte Constitucional nº 39 de 1971 en la que se subraya que las relaciones entre Estado y Regiones deben estar presididas por las "exigencias de certeza". Asimismo, se remite a la obra de S. D'ALBERGO, "Rapporti giuridici fra Stato e Regioni", - en Il Comune democratico, 1972, p. 13.

La Constitución italiana de 1947 utiliza, en más de una ocasión, conceptos semejantes al de interés nacional recogido en su art. 117 (y 127, aunque en éste tan sólo se hable de "contrasto di interessi"). Así, se habla de "indirizzo político" -art. 95 (16)-; "interés general" -arts. 35 y 42 (17)-; "público interés" -art. 82 (18)-; "utilidad general" y "preeminente interés general" -art. 43 (19)-. Pues bien, una primera aproximación al concepto que

- 
- (16) El primer párrafo establece: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri... mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo..."
- (17) El cuarto y último párrafo del art. 35 dispone que la República "riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale...". El tercer párrafo del art. 42 establece: "La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo espropriata per motivi di interesse generale".
- (18) Su párrafo primero dispone: "Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse"
- (19) El texto del art. 43 es el siguiente: "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

ahora estudiamos exige distinguirlo de los que acabamos de citar (20), pues éstos se refieren a supuestos diferentes - no reconducibles a las relaciones Estado-Regiones, salvo, - quizá, el primero, el de "indirizzo politico".

Las opiniones que la doctrina mantiene sobre -- qué deba entenderse por interés nacional son muy numerosas y se apoyan en muy diversos criterios. De forma quizá excesivamente breve pueden resumirse así (21):

a) - Para unos el interés nacional coincide con el interés del Estado. Como indica BARBERA (22) si tal orientación se refiriese al Estado-comunidad (o Estado-ordenamiento) no se opondrían graves objeciones aunque habría que resolver el problema de la individuación de los intereses nacionales. Pero si lo que se pretende es equiparar los intereses nacionales con los del Estado-aparato, entonces la postura resulta claramente rechazable.

---

(20) Vid. BISCARETTI DI RUFFIA, "Diritto Costituzionale" op. cit., p. 698.

(21) Vid. TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op.cit. p. 1614; NOCILLA: "Ipotesi ricostruttive in tema - di procedimento per la soluzione delle questioni di merito concernenti le leggi regionali", en Giur. Cost. Parte prima, 1979, pp. 74-76.

(22) Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. 33. En la nota 81 de la pág. 32 cita los principales autores que acogen esta tesis.

b) - Para otros (23) el conflicto entre interés nacional e intereses regionales se cifra en términos de ventajas o desventajas derivadas para el Estado o para las Regiones, llegando incluso a apoyarse en el aumento de gastos o disminución de ingresos que para el Estado pueda suponer la decisión regional.(24).

c) - Otros entienden que el interés nacional coincide con el "indirizzo politico" de la mayoría, sobre el que la actividad regional no puede colocarse. Las leyes del Estado (que se hacen eco de aquél "indirizzo" político) prevalecen sobre las regionales (25), pues así lo exige el principio - de unidad de la República (26).

---

(23) Entre los que destaca VIRGA, "La Regione", op. cit. p. 110; PALADIN, "La potestà legislativa...", op. cit., pp. 9 y ss.

(24) Una crítica a esta postura, en BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., pp. 36 y ss. Indica que se trata de una tesis a tener en cuenta pero que resulta incompleta. A veces, incluso, el interés nacional exige un mayor gasto para el Estado en relación con alguna región, como sucede, p. ej., cuando se quieren suprimir desequilibrios regionales.

(25) Vid., por todos, MAZZIOTTI, "Studi sulla potestà legislativa delle Regioni", Giuffrè, Milán 1961, - pp. 190 y ss. Vid. asimismo BARTOLE, "Supremazia e collaborazione...", op. cit., pp. 34 y ss. Una in-



d) - También se ha afirmado que el interés nacional coincide con las orientaciones de la legislación vigente, y tiende a confundirse con los principios generales del ordenamiento (no con los principios fundamentales establecidos por la legislación estatal) (27)

e) - Hay quien equipara el interés nacional a los valores permanentes de la Nación (28) o al "interés cualificado de la comunidad nacional" (29).

---

teresa crítica a esta tesis, en BARBERA, op. ult. cit., pp. 45 y ss.

- (26) Según el art. 5º de la Const., como ya sabemos, la República es "una e indivisible".
- (27) Vid. p.ej. PALADIN, "La potestà legislativa...", op. cit., pp. 25 y ss. Del mismo, "Il limite di merito delle leggi regionali", Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957 pp. 643 y ss. Una crítica de esta postura en BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., pp. 99 y ss. aunque admitiendo que "la tesi in questione sarà - di grande utilità nella ricostruzione dell'interesse nazionale" (p. 103).
- (28) Vid., p.ej. MARTINES, "L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali", en "La Regione ed il Governo locale", Milán 1965, pp. 188 y ss., y MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit., pp. 172 y ss.
- (29) PIZZETTI, "Il sistema costituzionale...", op. cit. pp. 381-382.

f) - Y hay, en fin, quienes intentan evitar cualquier concepto de interés nacional, pero en definitiva lo hacen - coincidir en gran medida con "los principios de la constitución formal o material" (30) o con las orientaciones políticas centrales o "indirizzo politico" nacional (31).

Como vemos, en la mayoría de los casos se hace coincidir el concepto de interés nacional con el interés -- del Estado o de la Nación, que se considera prevalente so-- bre el interés regional. Más adelante volveremos a ocupar--

---

(30) BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit. p. 326 (entre otros muchos). El autor se refiere - al "indirizzo politico costituzionale" (pp. 77 y - ss.). Vid. asimismo, también de BARBERA, "Le leggi regionali fra Parlamento el Corte Costituzionale", en *Politica del Diritto*, nº 6 de 1973, p. 674, y - "Le istituzioni del pluralismo", De Donato editore Bari 1977, p. 264.

(31) MORTATI, "L'interesse nazionale come limite...", op. cit., p. 1294. Según el autor "potrebbe apparire - più congruo ritenere che il contrasto con gli interessi nazionali divenga oggetto di un autonomo accertamento in sede di merito, qual'è previsto dall' art. 127, solo quando esso si sostanzi in una divergenza fra gli orientamenti politici affermatasi in sede nazionale e quelli di cui la legge regionale sia espressione". Vid. asimismo, de MORTATI, "I limiti della leggi regionale", en "Atti del terzo -- Convegno di studi giuridici sulla Regione", Giuffrè Milán 1962, pp. 58 y ss.

nos de tema tan importante como el de la prevalencia del interés del Estado sobre el Regional, pues también en el sistema español de relaciones entre los ordenamientos estatal y autonómico (32) existe una cláusula de prevalencia, aunque sin hacer referencia expresa a los intereses nacionales. Veremos en su momento en qué sentido juegan una y otra.

- b) Interés del Estado-ordenamiento y principios constitucionales. Constitución material y constitución sustancial.

Aun siendo consciente de que intentar dar un -- concepto de interés nacional es sumamente arriesgado y de -- que la solución a la que se llegue será casi con toda seguridad criticable en todo o en parte, creo que no debe huir-

---

(32) Tomo la expresión de GARCIA DE ENTERRIA-TOMAS RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", I, - op. cit., pp. 279 y ss. Asimismo, de la obra del primero de ellos, "El ordenamiento estatal y los - ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", R.A.P. nº 100-102, pp. 213 y ss.

se de una posible delimitación del significado del término, pues en torno a él se configuran en buena medida las relaciones entre el poder central y los territoriales.

Ante todo, y para concretar los términos del dilema, es evidente que el interés nacional no es el del Estado-aparato. No puede considerarse como interés de la nación el propio del Gobierno, aunque a veces coincidan y sea obligación de éste que así sea. El hilo conductor de este trabajo indica bien porqué no es admisible tal equiparación y no voy a detenerme en ello.

¿Coinciden interés nacional e interés de Estado-ordenamiento? Una respuesta inmediata parece que debería ser afirmativa, pues es lógico pensar que sea el propio Estado-ordenamiento el que señale cuál es su interés. ¿Quiere ésto decir que entonces el interés que defina el Parlamento (representante del Estado-ordenamiento) debe también considerarse en todo caso como nacional? La cuestión seguramente ni siquiera se plantearía si antes hacemos una precisión que sin duda no se nos escapa: al plantear tal interrogante hemos dado un salto cualitativo ya que hemos dejado de movernos en el ámbito conceptual para pasar al de los instrumentos de fijación del interés nacional. En efecto, que el interés nacional es el del Estado-ordenamiento y que el Parlamento puede definirlo es algo que no debería plantear dudas. Ahora bien con esto no hacemos coincidir interés nacional e interés de la mayoría plasmada en una decisión del Parlamento, pues ésta se encuentra limitada por la Constitución. En ésta es donde debemos ir a buscar qué debemos en--

tender por intereses nacionales. En la Constitución es donde el Estado-ordenamiento ha plasmado cuáles son sus metas, sus objetivos, sus intereses, que no tienen porqué ser contrarios al hecho regional (ni deben serlo). Por eso, el interés nacional puede ser considerado como la conveniencia o necesidad de carácter colectivo, en el orden material o de otro tipo, que hace valer como propias el Estado-ordenamiento en el ámbito de lo dispuesto por la Constitución formal o sustancial. Prefiero hablar de Constitución sustancial en lugar de constitución material. Se trata de dos conceptos - que nuestra doctrina no siempre distingue con acierto y que a veces confunde. Y, en efecto, la distinción no siempre es clara y unívoca (33).

Con la noción de Constitución material se hace referencia, -según MORTATI; sin duda quien más ha colaborado a su definición (34)- a una particular visión política de las cosas, a "un certo modo d'intendere e di avvertire - il bene comune" que tiene su base en un conjunto de fuerzas colectivas portadoras de la visión misma que son capaces de hacerla prevalecer "dando vita a rapporti di sopra e sotto-

---

(33) Así lo hace LAVAGNA, "Istituzioni...", op. cit., p. 186.

(34) Vid., sobre todo. "La Costituzione in senso materiale", Giuffrè, Milán 1940. Asimismo, "Costituzione", voz en En. del Diritto, Giuffrè, Milán, tomo XI.

ordinazione, cioè ad un vero assetto fondamentale" (35).

Al hablar de constitución sustancial, sin embargo, quiero hacer referencia al conjunto de principios constitucionales que configuran el ordenamiento esencial de la Nación sin que, como señaló LAVAGNA, sea necesario que se encuentren expresamente recogidos en el texto constitucional (36).

Referir el interés nacional a los principios constitucionales (37) tal como se deducen de la Constitución

---

(35) El subrayado es mío. MORTATI, "Istituzioni...", op. cit., pp. 30-31. Tal "assetto fondamentale"... "si può chiamare costituzione materiale" (p. 31). Sobre el concepto de Constitución material vid. también, con carácter general, BISCARETTI DI RUFFIA, "Diritto Costituzionale", op. cit., p. 89; LAVAGNA, "Istituzioni:...", op. cit., p. 186; PIZZORUSSO, "Lezioni...", op. cit., p. 514. En relación con el problema del interés nacional vid., sobre todo, BARBERA "Regioni e interesse nazionale", op. cit., pp. 91 y ss.

(36) "Istituzioni...", op. cit., p. 186. Según este autor "la Costituzione in senso sostanziale... è -- l'insieme delle norme costituzionale costruite (e coordinate) in base a determinate fonti. Come c'è un diritto civile, un diritto penale, amministrativo, tributario, così c'è un diritto costituzionale. In questo senso, Costituzione in senso sostanziale equivale a diritto costituzionale, ordinamento cos-

formal o sustancial me parece más acertado que acudir a la noción de Constitución material, pues, además de que de esta forma nos movemos más en el terreno técnico-jurídico que en el jurídico-político (38), se salvan las graves dudas --

---

tituzionale. Che questo ordinamento sia introdotto da fatti normativi originari, da consuetudini, da leggi distinte, o da una legge fondamentale, o anche in forme miste, cioè in parte da una Costituzione in senso formale, in parte da leggi costituzionali particolari, in parte da consuetudini, non ha importanza. Conta piuttosto rilevare che la Cos-  
tituzione in senso sostanziale va intesa come Cos-  
tituzione vivente, nel senso che i suoi contenuti possono, nel tempo, mutare senza che mutino le fonti da cui sono tratti... in base a l'estaticità - dei contesti sociali. (Subrayado en el original). - Vid., asimismo, BISCARETTI DI RUFFIA, op. ult. cit. p. 86; MORTATI, "Istituzioni...", op. cit., p. 31, nota 1; del mismo, "Costituzione", op. cit., p. 169.

- (37) Sobre los principios constitucionales vid., por todos, MORTATI, "Istituzioni...", pp. 148 y ss, y recientemente, ONIDA, "I principi fondamentali della Costituzione italiana", en AMATO-BARBERA, "Manuale di Diritto Pubblico", op. cit., pp. 107 y ss.
- (38) Vid. BISCARETTI, "Diritto Costituzionale", op. cit. pp. 85 y 86.

que puede plantear el intentar distinguir entre intereses - nacionales e "indirizzo politico" de la mayoría, con el que, como sabemos, se hace coincidir por algunos el concepto mismo de interés nacional (39).

El interés nacional se articula, pues, en base al par de conceptos Estado-ordenamiento/Constitución (o principios constitucionales, si se prefiere). Se trata de un interés cuyo opuesto no es el interés regional sino sencilla-  
mente el interés no nacional o antinacional (40). Por eso -

---

(39) Para conseguir que en la práctica se distingan "in dirizzo" de la mayoría parlamentaria e interés nacional BARBERA propone que se exija una mayoría -- cualificada para la anulación en juicio "de merito" de las leyes regionales: "Regioni e interesse...", op. cit., p. 123. MORTATI, "Istituzioni...", op. - cit., p. 1439 hace ver la poca consistencia de tal propuesta. Como sabemos, BARBERA defiende una es-- trecha relación entre interés nacional y Constitu-- ción material, pero rechaza la equiparación de -- aquél con el "indirizzo" mayoritario.

(40) Como bien indica BARBERA, "Regioni e interesse na- zionale", op. cit., p. 31, la Región, al satisfacer sus intereses también persigue atender a los nacio- nales: "si presume che perseguido l'interesse re- gionale, indirettamente persegua un interesse na-- zionale; fino a che il Parlamento con la propria - decisione non faccia cadere detta presunzione". El autor, en nota, se refiere a la decisión de 18 mar- zo-4 julio 1950, nº 16, de la Alta Corte para la - Región Siciliana en la que se dice: "l'interesse -



también es posible el conflicto entre interés del Estado-aparato, o incluso del Parlamento, e interés nacional. Pero esto ya es algo sustancialmente diferente que merece otro apartado. El tema no es ya el del concepto de interés nacional, sino al de los instrumentos en que puede plasmarse y los mecanismos que permitan enjuiciar la verdadera adecuación de lo que aquéllos contienen a los intereses nacionales.

C.- De la consideración del interés nacional como presupuesto de oportunidad política ("merito") a su consideración, en virtud de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como presupuesto de legitimidad. Consecuencias de la evolución.

a) Cuestión previa. Instrumentos de fijación del interés nacional

El interés nacional, pues, es el que deriva de la propia Constitución formal y/o sustancial (41) y que, con

---

regionale è anche l'interesse nazionale. La regione proteggendo quello, tutela anche questo".

(41) Aunque sin referirse a la Constitución sustancial, y en el ámbito de la explicación del concepto de -

cretado por el Estado-ordenamiento, condiciona la entera actividad nacional, incluida, que es lo que ahora nos interesa, la de las Regiones.

El interés nacional constituye un límite a las competencias regionales por lo que para que así pueda actuar debe ser necesariamente identificado o al menos identificable, debe configurarse en relación con parámetros determinados que, como ya sabemos, pueden y deben hacerse derivar de la Constitución.

---

constitución material MORTATI, nos da también fundamentos trasladables al concepto sustancial. En "La Costituzione in senso materiale", Giuffrè, Milán 1940, p. 225, dice: "Da quanto si è detto sembra sia risultata comprovata l'opinione espressa - in principio circa l'impossibilità di rintracciare in elementi formali di aggravamento della procedura di formazione, i caratteri differenziali della costituzione, poichè essi, di per sè soli, non potrebbero in nessun modo adempiere a quel compito - di identificazione, garanzia ed unificazione, che si è detto proprio di questa, ma solo, se mai, caratterizzare alcune leggi, ritenute di maggiore importanza politica, rispetto ad altre.

La ricerca effettuata ha indetto invece a ritenere che la costituzione, ..., deve essere qualificata sotto l'aspetto materiale, e ciò in un duplice senso: non solo perchè determinabile in base ad un contenuto tipico essenziale, ma anche pel -- fatto che, ca comporre questo contenuto, devono entrare necessariamente elementi normativi materiali e non solo quelli strumentali o puramente organizza

El primer instrumento de identificación es, pues, la propia Constitución que además, en virtud de lo dicho, - tiene un segundo carácter: parámetro para la fijación del - interés nacional.

La Constitución, en efecto, no sólo señala directamente cuál es el interés de la entera nación (no el interés de la nación frente a las Regiones, sino éstas incluidas) sino además, precisamente porque la Constitución no quiere restringir posibilidades interpretativas, constituye el marco a respetar en la concreción de los intereses nacionales (42).

Pero no sólo la Constitución es instrumento de fijación del interés nacional. También la ley y los actos -

---

tivi, i quali invece, secondo un'opinioni dimostrata infondata, costituirebbero il solo oggetto specifico della legge fondamentale".

- (42) El doble carácter de la Constitución, en lo que -- ahora interesa es, pues, el siguiente: por un lado constituye instrumento de fijación directa del interés nacional; por otro, es parámetro que deben tener en cuenta otros instrumentos para la definición del interés nacional.

de fijación del "indirizzo" político de la mayoría son sedes admisibles para su determinación (43), La ley, y, por supuesto, los Estatutos de autonomía (44), porque son expresión formal de la voluntad nacional. Los actos de "indirizzo" político porque también son cauce de fijación de los intereses de la mayoría. Se ha hablado, en este caso, de la existencia de intereses "no normativizados" (45). Queda claro, pues, -

- 
- (43) Sobre el problema que plantean los actos de "indirizzo e coordinamento" de la actividad regional -- que afecte a exigencias de carácter unitario vid. infra el capítulo siguiente.
- (44) No olvidemos que la Corte Constitucional, en sentencia nº 10 de 1980 ha admitido la posibilidad de deducir los principios fundamentales a que se refiere el art. 117 de la Constitución de los Estatutos de autonomía ordinarios. Vid. supra IV, capítulo 3 C, c, b'.
- (45) No quiero decir que el interés nacional coincida con el "indirizzo" político. Por ello no puede admitirse sin reservas la afirmación de BARTHOLINI, "I rapporti fra i supremi organi regionali", Cedam Padova 1961, p. 348, según el cual "la politica generale del Governo è l'indirizzo politico dello Stato. Gli interessi non normativizzati, inclusi in tale indirizzo, sono gli interessi nazionali". Lo que quiero decir es que el programa de gobierno debe considerarse como instrumento legítimo para la fijación del interés nacional. Por ello tampoco pueden acogerse sin reservas las críticas de BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., pp. 41 y ss., donde se recoge la expresión intereses "non normativizzati".

que la ley no es el único instrumento de fijación de lo que debe entenderse por interés nacional (46).

Como veremos enseguida, la utilización de uno u otro medio de fijación puede incidir de forma importante sobre el uso de criterios de legitimidad o de "merito" a la hora de enjuiciar los supuestos de conflictos de intereses entre Estado y Regiones.

- 
- (46) BARBERA, op. ult. cit., p. 98, indica que "gli interessi e i valori in questione possono presentarsi, per quanto attiene alla determinazione dei rapporti fra Stato e Regioni, in tre diverse posizioni: a) possano essere formalizzati in puntuali -- norme della costituzione formale; possono non emergere nella costituzione formale ma tuttavia, b) -- tradursi in principi posti con leggi cornice o c) non tradursi affatto in norme giuridiche espresse e rimanere a livello di principi generali dell'ordinamento". Exigir, como hace BARBERA, que los principios deban señalarse precisamente en "leggi cornice" es hoy una postura superada y desechada por la legislación y la jurisprudencia constitucional a raíz del nuevo texto del art. 9 de la ley "Scelba". Vid. supra IV, capítulo 3. De opinión contraria es, sin embargo, PALADIN, para el que, como hemos visto el interés nacional coincide con "gli -- orientamenti della legislazione vigente" (vid. supra nota 27 ). Según este autor el interés nacional sólo puede deducirse de la legislación vigente, nunca de meros proyectos, que carecen de relevancia jurídica por muy importante que éstos sean. ¿Cómo podría imponer el Estado el respeto a unos intereses pretendidamente nacionales que sin embargo no

- b) El conflicto entre Estado y Regiones "por contraste de intereses". El diseño constitucional y el aspecto procedimental. El límite del interés nacional como límite de legitimidad y como límite de "merito".

a'.- El diseño constitucional. Los artículos 117 y 127 de la Constitución. Límite de legitimidad y de "merito"

Como ya sabemos, la Constitución italiana de 1947 ha previsto en su texto la existencia de distintos límites en relación con la actividad legislativa regional, límites que se reconducen, en cuanto a su apreciación y juicio, a criterios de legitimidad o de "merito" u oportunidad política (47). Esta duplicidad en la consideración de los -

---

ha sentido la necesidad de plasmar en normas jurídicas?. Vid. "La potestà legislativa...", op. cit. p. 18, así como "Il limite di merito...", op. cit. p. 641.

- (47) La noción de "oportunidad política" como equivalente a la de merito es hoy aceptada por la práctica totalidad de la doctrina. Vid. por todos, recientemente, SORRENTINO, "Le fonti del diritto", en AMATO-BARBERA, "Manuale...", op. cit., p. 188. Según GIANNINI, "Diritto Amministrativo", I, Giuffrè, Mi

límites que configuran la potestad legislativa territorial no fue tema pacífico en los trabajos de la Constituyente. - En principio se consideraron como de legitimidad todos ellos, incluido el del interés nacional, aunque en la Subcomisión "Organización constitucional del Estado" de la Comisión para la Constitución ya se presentó una solución alternativa a tal uniformidad, solución dual que hoy ha prosperado (48).

El vigente artículo 117 de la Constitución, en efecto, exige en su párrafo primero, para que las leyes regionales sean válidas, no sólo que respeten el límite de --

---

lán 1970, p. 638, "opportunità e merito, nel linguaggio legislativo sono omonimi, in quello tecnico-legislativo sono invece sinonimi".

- (48) Vid., Asamblea Constituyente, Atti della Commissione per la Costituzione, Volume II, Relazioni e proposte. Segretariato Generale della Camera dei Deputati, "Bozza di stampa", Roma, sin fecha. En la relación del Diputado Gaspare AMBROSINI sobre "Autonomie Regionali" al hablar de las relaciones entre - Regiones y Estado se hace referencia al "lungo dibattito" a que fue objeto "l'argomento trattato -- nell'articolo 12 (13 del progetto) dell'esercizio cioè della potestà legislativa della Regione e dell'interferenza dello Stato in garanzia dell'interesse delle altre Regioni e della Nazione in generale" (p. 150). Las distintas propuestas confiaban la solución del conflicto a la Corte Constitucional salvo una: "Col quarto sistema si distingueva fra questioni di legittimità e quelle di merito, demandan-

los principios fundamentales establecidos por ley estatal, sino que "non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni".

Por su parte, los párrafos tercero y cuarto del art. 127 disponen:

"Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consigli Regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni, la rinvia al Consiglio nel termine fissato per l'apposizione del visto (49).

Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può nei quindici giorni dalla comunicazione, propuovere la questione di legittimità davanti alla Corte Costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza".

---

dosi le prime al giudizio della Corte Costituzionale e le seconde alla decisione del Parlamento" (p. 150). La articulación concreta de esta alternativa era la siguiente: "Art. 12.- Per le questioni di competenza a legiferare decide la Corte Costituzionale, su ricorso dello Stato e della Regione.- Qualora il Governo centrale ritenga che una legge regionale contrasti con l'interesse dello Stato o di altre Regioni, può devolvere la soluzione della questione al Parlamento nazionale, il quale deciderà sul coordinamento dei vari interessi, sentita l'Assemblea regionale..." (p. 157).



Así mismo los Estatutos especiales, salvo el de Sicilia (50) recogen el interés nacional como límite a la competencia legislativa regional (51).

Junto a estas referencias genéricas al "interés nacional", la Constitución y los Estatutos especiales mencionan el interés regional o nacional como límite a las com

---

(49) El plazo es de treinta días. Se refiere al visto del Comisario del Gobierno, al que más adelante -- nos referiremos.

(50) De todas formas la mayoría de la doctrina se muestra a favor de la aplicación del límite también a esta Región. Vid., por todos, MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., p. 945. Indica que el silencio del Estatuto se debe a su falta de coordinación con la Constitución. Como sabemos, ésta es posterior a aquél.

(51) Vid. art. 3 del Estatuto de Cerdeña; art. 4 del de Trentino-Alto Adige; art. 2 del de Valle de Aosta y art. 4 del de Friuli-Venezia Giulia. En todos ellos se utiliza la expresión "con el (o "en el") respeto de los intereses nacionales".

petencias legislativas en determinadas materias (52). En este caso el límite del interés actúa de forma diferente. Constituye en todo caso un límite á la "competencia material" - que debe juzgarse conforme a criterios de legitimidad (53). Se trata de una "determinación de la extensión de la esfera de competencia" "che rientra nel giuridizio di legittimità della legge e non già nel merito" (54). La ley regional que

---

(52) P.ej., en el art. 117 de la Constitución se atribuyen a las Regiones competencias en materia de "tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale" o "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale"; vid. art. 4, nºs 9, 11 y 14 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia; según el art. - 14 del Estatuto de Sicilia, ésta tiene competencia exclusiva en materia de "lavori pubblici, eccetuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale" (letra g) o en materia de "acque pubbliche, in quanto non sono oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale" (letra i). Los -- ejemplos podrían multiplicarse.

(53) Vid. BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., p. 25: "Dette fattispecie di interesse nazionale - costituiscono un limite alla competenza materiale del legislatore regionale, contribuendo anzi alla sua stessa individuazione". Un pormenorizado estudio del límite del interés nacional en cuanto límite de legitimidad en AMATO, "Il Sindacato di costituzionalità...", op. cit., pp. 191 y ss.

(54) MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., p. 944.

desbordase tal límite resultaría constitucionalmente ilegítima pues habría invadido ámbitos que no le corresponden. A la Corte Constitución corresponde juzgar si efectivamente se ha producido extralimitación en la actividad de la Región.

Sin embargo, como indica BARBERA, el interés nacional al que se refiere el artículo 127 de la Constitución constituye un límite al "ejercicio de la competencia" (55) que al entrar en juego lo hace sin poner en entredicho la estricta legalidad de la ley impugnada ante las Cámaras (56) que no se discute.

La Constitución, y los Estatutos especiales, han configurado, pues, el límite del interés nacional en un doble sentido: como presupuesto de legitimidad y como límite de "merito". En el primer caso, que hace referencia a supuestos concretos, se tiene en cuenta fundamentalmente la dimensión territorial del interés y la localización de los efectos de la regulación de la materia (57); en el segundo caso

---

(55) Op. ult. cit., p. 25.

(56) En este sentido MORTATI, "L'interesse nazionale come limite...", op. cit., p. 1282: "l'ambito del giudizio affidato al Parlamento comprende solo i vizi in nessun modo riconducibili alla legittimità". En términos más precisos, BARBERA: "Regioni e interesse...", op. cit., p. 25: "il secondo tipo di limite ... presuppone la legittimità della legge impugnata".

se aprecia la oportunidad de la ley regional en relación con los principios constitucionales. En el primer caso, el límite actúa preventivamente, mientras que en el segundo es posterior a la aprobación de la ley regional y tiene carácter eventual (58).

El modelo constitucional así perfilado que hoy, sin embargo, ha sido sustancialmente desfigurado como enseña veremos, otorgaba a las Cámaras el control de la "oportunidad política" de las leyes regionales (art. 127 de la Constitución) pero no establecía ningún procedimiento para llevarlo a cabo. Se trata de uno de los puntos más conflictivos del límite de los intereses nacionales y de su posible actuación.

---

(57) Vid. BARBERA, op. ult. cit., p. 324.

(58) "Limite successivo ed eventuale" (BARBERA, op. ult. cit., p. 11) al que se recurre "di volta in volta, e successivamente" a la aprobación de la ley regional (MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., p. - 1438).

b'.- El cauce procedimental de la cuestión de "merito" (Los artículos 102.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y 137 del Reglamento del Senado). La naturaleza de la decisión parlamentaria y sus efectos.

Quizá una de las causas de la falta de recurso ante el Parlamento por "contraste de intereses" sea la incerteza del procedimiento que debería seguirse para aplicar la norma constitucional, "solo approssimativamente descritta" (59) en dos artículos de los Reglamentos parlamentarios:

- Artículo 102.2 del Reglamento de la Cámara de los Diputados (60):

"Nel caso che il Governo promueva davanti alle Camere, su una legge regionale, questione di merito per contrasto di interessi, il Presidente della Camera, di intesa con il Presidente del Senato, trasmette la questione alla commissione per le questioni regionali, invitandola ad esprimere il proprio -

---

(59) PIZZORUSSO: "Il controllo di merito delle leggi regionali", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale". Materiali di una ricerca, vol. I, --

parere entro un termine stabilito nella richiesta. Il Presidente della Camera deferisce quindi la questione alla competente commissione permanente sulle cui conclusioni l'assemblea delibera" (61).

- Artículo 137 del Reglamento del Senado (62):

"Legge regionale contrastante con gli interessi nazionali o regionali. Essame della questione di merito.

---

Consiglio Regionale della Toscana. Commissione speciale per i problemi istituzionali, Florencia 1982, p. 201.

(60) De 18 de febrero de 1971. G.U. de 1 de marzo. El artículo se encuentra en el capítulo XXII ("Delle procedure relative alle questioni regionali") della Parte Segunda ("Procedimiento legislativo") -- del Reglamento.

(61) CHELI y CARETTI, "I rapporti tra Regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", op. cit., p. 97 han propuesto la modificación del precepto en el sentido, entre otras cosas, de dar entrada a un trámite de audiencia a las Regiones. VICENZI se muestra de acuerdo con la modificación en "La Commissione parlamentare per le questioni regionali: proposte di modificazione delle vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari", - en la misma obra "L'autonomia regionale nel rapporto...", p. 224.

1.- Nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo 127 della Costituzione, il Presidente del Senato, di intesa con il Presidente della Camera dei deputati richiede alla Commissione per gli affari regionali, di cui all'articolo 126 della Costituzione, di esprimere il proprio parere sulla questione di merito per contrasto di interessi, fissando il termine per la emanazione del parere stesso.

2.- Pervenuto tale parere, il Presidente del Senato deferisce la questione alla commissione competente, la quale presenta apposita relazione all'assemblea.

3.- Sulle conclusioni della relazione l'assemblea discute e delibera nelle forme ordinarie. La deliberazione del Senato viene quindi comunicata al Governo e portata a conoscenza del Presidente della Camera dei deputati".

La regulación es, como enseguida se aprecia, ciertamente pobre, con múltiples lagunas que no se cubren ni -- acudiendo a otras disposiciones de las que podría pensarse

---

(62) Aprobado el 17 de febrero de 1971. G.U. de 1 de -- marzo. Se encuentra en el Capítulo XVII ("Di alcuni procedimenti speciali") del Reglamento.

que alguna luz deberían aportar (63).

En cuanto a la iniciativa procedimental (64), fren

- 
- (63) Me refiero, en primer lugar, a los Estatutos, espe  
ciales y ordinarios, en cuanto regulan, en relación  
con el artículo 127 de la Constitución, el procedii  
miento de aprobación de las leyes regionales. NOCI  
LLA, "Ipotesi ricostruttive...", op. cit., p. 74,  
notas 4 a 6 nos recuerda que los artículos a tener  
en cuenta son el 45 del Estatuto de Piemonte; 41 -  
del de Lombardia; 52 del de Liguria; 62 del de Umbr  
ía; 32 del Lazio; 37 de de Molise; 46 del de Campan  
ia; 43 del de Basilicata; 33 y 34 del de Calabr  
ia; 57 y 58 del de Puglia; 47 del de Marche; 41  
y 42 del de Emilia-Romagna; 27 del de Toscana; 33  
del de Cerdeña; 31 del de Valle de Aosta; 55 del -  
de Trentino-Alto Adige, y 29 del de Friuli-Venezia  
Giulia. En segundo lugar, del artículo 35 de la ley  
de 11 de marzo de 1953, nº 87, sobre la constituci  
ón y funcionamiento de la Corte Constitucional,  
que dispone: "Quando il Governo promuove davanti -  
alle Camere la questione del contrasto di una legge  
approvata da un consiglio regionali con gli inter  
essi nazionali o con quelli di altre Regioni, -  
la Regione interessata può promuovere la decisione  
della competenza, preveduta dall'art. 127 della Costitu  
zione, mediante ricorso diretto alla Corte costitu  
zionale e notificato al Presidente del Consigli  
o dei Ministri ed ai presidenti delle due Camere  
del Parlamento entro quindici giorni della data  
alla quale il Governo ha promosso la questione davanti  
le Camere". Y en tercer lugar, de la ley de  
10 de febrero de 1953, nº 62 de constitución y funcion  
amiento de los órganos regionales ("legge Scelba  
") cuyo art. 52 se refiere a la Comisión Parlamen



te a quienes estiman que el Gobierno debe presentar contemporáneamente a ambas cámaras el acto de impulso (65) y quienes estiman que aquél, a su elección, podría dirigirse a -

---

mentaria para las cuestiones regionales (modificada, en cuanto al número de sus componentes -40 en la actualidad- por la ley 775/1970).

- (64) En todo caso, la impugnación de las leyes regionales ante el Parlamento es una potestad, no una obligación, del Gobierno. Admitir lo contrario significaría atribuir a éste un papel de tutela del ordenamiento constitucional en su conjunto (BARDUSCO, "Lo Stato Regionale...", op. cit., p. 145) que podría admitirse sólo si de la normativa constitucional pudiese derivarse una suerte de subordinación institucional de las Regiones respecto al Estado - (PIZZETTI, "Il sistema costituzionale...", op. cit. p. 407).
- (65) TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1626.
- (66) PIZZORUSSO, "Il controllo di merito delle leggi regionali", op. cit., p. 202. NOCILLA, "Ipotesi ricostruttive in tema di procedimento...", op. cit., p. 102 estima que será la práctica la que indique si se presenta ante ambas Cámaras, al mismo tiempo o primero a una y luego a otra.

"un solo ramo del Parlamento" aunque el otro debería ser lógicamente informado (66) parece más lógico que la Cámara ante la que se diese comienzo al procedimiento fuese el Senado al que la Constitución quiere configurar como Cámara territorial (67). Del acto de iniciativa se debe dar conocimiento a la Región afectada. El acto inicial debería asumir la estructura interna del recurso y la forma exterior del documento parlamentario (68). Recibido el "documento-recu-

- 
- (67) El art. 57, párrafo primero, de la Constitución establece que "Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale". Vid. CARRA, "Elezione del Senato a base regionale", en "Le Regione fra potere centrale e potere locale", op. cit., pp. 129 y ss. Según MIELE, "La Regione", op. cit., pp. 287-288, el sistema habría resultado más eficaz si se hubiese confiado el control a una sola Cámara ("possibilmente la meno numerosa e la meno cedevole alle suggestioni politiche") o aún mejor a la Comisión interparlamentaria para las cuestiones regionales a que se refiere el art. 126 de la Constitución. Esta solución, apuntada ya por MIELE en 1949, es la que señala como posible y aconsejable, aunque "in sede di revisione costituzionale", el RAPPORTO ANIASI, cit., p. 100, donde, además, se considera necesaria una reforma del procedimiento que lo haga -- más rápido. Según indican ABAGNALE y CUSMANO, "La Commissione Bicamerale per le questioni regionali" en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", op. cit., p. 183, nota 24, el propio Ministro ANIASI, en una comparecencia a la Comisión (22 de septiembre de 1981) ha manifestado su intención de acudir ante el Parlamento cuando en las leyes regionales el conflicto entre Gobierno y Regiones se re

so", su destinatario, y esto es importante, deberá esperar quince días -tiempo previsto en el art. 35 de la ley 87 de 1953 sobre Constitución y funcionamiento de la Corte Constitucional (69)- antes de continuar el procedimiento al objeto de que la Región afectada, si así lo estima conveniente, pueda acudir ante la Corte Constitucional para que ésta decida si la cuestión es efectivamente de mérito o, por el contrario, de legitimidad. Si así lo hace y la Corte califica la cuestión como de legitimidad, parece que el Gobierno de-

---

fiera a cuestiones de "merito" y suponga un conflicto político entre opciones nacionales y regionales.

(68) NOCILLA, "I potesi ricostruttive...", op. cit., p. 102. En contra, TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1626 que estima que la cuestión de "merito" puede promoverse mediante la simple -- presentación, por parte del gobierno, de un acto -- que tenga valor de iniciativa y que puede ser una decisión del Consejo de Ministros o la presentación de una moción "ad altro strumento che, per quanto inusuale, possa anche in via di prossi introdurre il dibattito".

(69) Vid. supra nota 63.

be decidir si recurrir o no ante la Corte sin que ésta pueda pronunciarse automáticamente (70). Si se pronuncia en -- sentido favorable a la competencia de las Cámaras, el procedimiento se reanuda (71).

Pero no es este momento para describir minuciosamente el procedimiento de la cuestión de merito ante las Cámaras (72), en el que ocupa un lugar importante el dictamen de la Comisión para las Cuestiones Regionales (73). Lo

---

(70) Así lo estima NOCILLA, "Ipotesi ricostruttive...", op. cit., p. 103, que se apoya en CRISAFULLI. En -- contra, cit. por el propio NOCILLA, RUGGERI para -- el que la Corte, una vez calificada la cuestión como de legitimidad, debe pronunciarse sobre el fondo.

(71) Sobre todo este tema, vid. NOCILLA, op. ult. cit., pp. 102-104.

(72) Para su estudio me remito íntegramente al excelente trabajo de NOCILLA, "Ipotesi ricostruttive...." ya citado. Resumen y conclusiones en pp. 100 y ss. Según PIZZORUSSO, "Il controllo di merito...", op. cit., p. 203, la regulación del procedimiento resulta "troppo incerta e farraginoso" y debe reformarse.

(73) Vid. ROLLA, "La Commissione per le questione regionale...", op. cit., pp. 172 y ss. El dictamen de -- la Comisión ofrece un punto de partida homogéneo, una base unitaria a la labor de instrucción de las

que ahora nos interesa esencialmente es determinar la naturaleza y efectos del acto parlamentario que decida el recurso.

En primer lugar, hay que negar el carácter jurisdiccional de la decisión, pues de lo contrario se estaría configurando al Parlamento como juez y parte en el proceso (74).

En cuanto a la forma que debe adoptar la decisión (75), frente a quienes parecen admitir la posibilidad de que pueda asumir la forma de ley (76) otros estiman que

---

Comisiones de la Cámara y del Senado respectivamente competentes (pp. 174-175).

- (74) Las Cámaras serían "giuridici in causa propria contro il principio della superiorità del giudice sulle parti", MORTATI, "Istituzioni...", op. cit., p. 1441. En el mismo sentido, BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., p. 209, para el que la actividad de las Cámaras es una "attività di governo - per l'attuazione di un indirizzo politico costituzionale" (pp. 210-211).
- (75) Una recopilación de las diversas posturas en ROLLA "La Commissione per le questioni regionali...", op. cit., pp. 175-176, que cita, para el estudio de los actos bicamerales no legislativos, a ELIA, "Gli atti bicamerali non legislativi", en "Studi sulla Costituzione", II, Milán 1958, pp. 433 y ss.
- (76) PIZZORUSSO, "Il controllo di merito...", op. cit.,

no debería ser así, prefiriendo hablar de acto no legislativo (77), o distinguir según sea el sentido de la decisión - para admitir o no la forma legislativa (78). En realidad no es tema que en sí y en abstracto tenga mayor trascendencia. Lo importante es determinar el contenido y los efectos de la decisión última, problemas éstos que en muy poco dependen del meramente formal.

---

p. 203; NOCILLA, "Ipotesi ricostruttive...", op. cit., p. 108, también parece admitirlo. Sin embargo, vid. pp. 77 y ss. En este caso la ley debería ser promulgada y publicada.

(77) MORTATI, "Istituzioni...", II, op. cit., p. 1442, aunque los efectos (sobre todo en cuanto al control de la decisión) derivados de la negación del carácter de ley formal lo hacen concluir que en la práctica quizá sea más conveniente la forma de ley. Véase la opinión de NOCILLA, "Ipotesi ricostruttive...", op. cit., pp. 77 y ss. y las críticas que allí formula a la adopción de la forma legislativa.

(78) PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 398: - "Vero è che le due tesi (ley formal -- decisión bicameral no legislativa) non si contradiccono del tutto a vicenda. Non è da escludere, infatti, che le Camere risolvano la questione di merito in via legislativa, nel caso che il loro controllo si concluda positivamente, a favore della legge controllata. Al contrario, nel caso che le Camere ravvisino un effettivo "contrasto di interessi" fra Stato e Regione, appare controproducente ed eccessivo pretendere che il giudizio parlamentare si concreti in un atto legislativo: controproducente, perchè una tale decisione dovrebbe venire motivata, men--

En lo que al contenido se refiere, parece que - debe acogerse la tesis según la cual el acto final debe consistir en una aprobación de la denegación del visto gubernativo a la ley regional (79) o una autorización a la Región a aprobar la ley (80); en definitiva, afirmar o negar la --

---

tre per le leggi non esiste alcun obbligo di motivazione; eccessivo, perchè non sembra imprevedibile che il risultato del controllo sia positivo di fronte alla Camera dei deputati e negativo di fronte al Senato o viceversa, con la conseguenza di rendere impossibile la promulgazione della legge impugnata dal Governo, pur dove le Camere stesse non -- riescano a raggiungere l'accordo necessario per approvare una legge formale di non autorizzazione. - Ma vale la pena di avvertire che nemmeno questo -- punto è fuori discussione: in quanto si potrebbe, anche sostenersi che le Camere abbiano l'onore di accordarsi a vicenda, per impedire la promulgazione di una legge riziata nel merito; mentre basterebbe il consenso di una sola fra di esse, per dimostrare l'inesistenza del preteso contrasto di interessi".

(79) Como sabemos, el control de merito ante las Cámaras es posterior a la denegación del visto por parte del Gobierno a una ley regional y a la aprobación, en su caso, de ésta por la mayoría absoluta del Consejo Regional.

(80) Vid. PIZZORUSSO, "Il controllo di merito...", op. cit., p. 202; NOCILLA, op. ult. cit., p. 78.

existencia de contraste de intereses (81).

Respecto a los efectos, en caso de ser contrario a la Región, debe producirse la anulación de la ley regional (82).

En cualquier caso ¿tiene carácter definitivo la decisión parlamentaria o por el contrario cabe a su vez algún tipo de recurso contra ella?. MORTATI, que en esta ocasión defiende una opinión apenas compartida por la doctrina estima que la decisión debe considerarse definitiva y que, en caso de admitir algún tipo de recurso posterior, éste sólo podría dirigirse al enjuiciamiento de la legalidad o no del "iter" procedimental, pero no del fondo del pronunciamiento parlamentario (83). No parece, efectivamente, que --

---

(81) TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1628. Según ABRAMONTE (citado por BARBERA en "Regioni e interesse...", op. cit., p. 162, nota 70) "el juicio de las Cámaras no tiene como objetivo inmediato el acto legislativo de la Región, sino las consecuencias que podrían derivar de su aplicación para los intereses nacionales o para los de otras Regiones".

(82) TARANTINI, op. loc. ult. cit.

(83) "Istituzioni...", II, op. cit., pp. 1441-42. El posible juicio posterior de la Corte Constitucional "non riprodurrebbe quello eventualmente compiuto - in via preventiva, dato che suo oggetto sarebbe la



pueda admitirse tal interpretación. Más acertados parecen es tar quienes creen posible el posterior recurso ante la Corte Constitucional (84) que podrían promover tanto el Gobierno como la Región y que podría adquirir la forma de recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencias, pudiendo servir de criterio en la alternativa la forma (ley, acto con fuerza de ley u otro tipo) en que se hubiese plasmado la de cisión parlamentaria (85).

---

constatazione del difetto di quel minimo di razionalità nel procedimento logico seguito dal parlamento; razionalità che ogni atto di pubbliche autorità, anche con contenuto di controllo politico, - deve presentare".

(84) PIZZORUSSO, Op. ult. cit., p. 203; BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., pp. 222 y ss.; NCCI-LLA, "Ipotesi ricostruttive...", op. cit., pp. 107-108; TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1628; PIZZORUSSO señala que si el acto de definitivo adquiere la forma de ley debería ser promulgada y publicada "tra l'altro per rendere possibile il rinvio presidenziale o l'impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale da parte di una Re gione" (p. 203).

(85) Ver especialmente, con análisis de las diversas po sibilidades, BARBERA, op. loc. ult. cit. y la extensa bibliografía allí citada. El art. 134 de la Constitución italiana dispone: "La Corte costituziona le giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi

c'.- Razones por las que nunca se ha hecho uso del control parlamentario de "merito"

El recurso por contraste de intereses hecho valer ante el Parlamento en cuanto límite de "merito" es -- sin duda un mecanismo extraordinario (86) que además nunca se ha utilizado. Como recuerda PIZZORUSSO (87) y ha estudiado BARBERA (88), sólo una vez se propuso pero no se lle-

---

forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni...". Ver asimismo los arts. 1 y 2 de la ley constitucional de 9 de febrero de 1948 nº 1 sobre los juicios de legitimidad constitucional y sobre las garantías de independencia de la Corte Constitucional; los artículos 23 y ss. de la ley de 11 de marzo de 1953, nº 87, citada; las normas de desarrollo sobre los juicios ante la Corte aprobados por ésta en las sesiones de 15 y 16 de marzo de 1956 (publicadas en la G.U. de 24 de marzo).

(86) PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 401 lo califica de "rimedio del tutto straordinario".

(87) "Il controllo di merito...", op. cit., p. 201.

(88) "Le leggi regionali fra Parlamento e Corte Costituzionale", Pol. del Diritto, 1973, nº 6, pp. 672 y

vó a cabo la puesta en práctica del último párrafo del artículo 127 de la Constitución (89).

Además del farragoso y nada claro procedimiento a seguir en la aplicación de la cuestión de oportunidad política (90), razones de conveniencia política y de incerti-

---

ss., y, lo mismo, en "Le istituzioni del pluralismo...", op. cit., pp. 261 y ss. pero el apartado - titulado "le leggi regionali fra merito ed legittimità".

(89) Una ley de la Región Piemonte que garantizaba la - gratuidad de los libros de texto a los estudiantes de la "escuela obligatoria" fue reenviada por el - Gobierno por motivos de merito. Si el Consejo Regional piemontese hubiese confirmado por mayoría - absoluta la ley, habría quedado abierta la posibilidad de plantear la cuestión de "merito". Vid. -- las obras de BARBERA citadas en la nota anterior.

(90) Motivo apuntado, p. ej., por PIZZORUSSO, "Il controllo di merito...", op. cit., p. 201.

dumbre ante sus posibilidades han hecho que el recurso permanezca hasta hoy inactuado pese a que incluso alguna ley reciente se ha referido a la posible existencia de vicios de merito cuando se produzca falta de armonización entre -- los presupuestos plurianuales de las Regiones y el presupuesto estatal del mismo tipo (91).

- 
- (91) El art. 34 de la ley 468/1978, de 5 de agosto, de reforma de algunas normas de contabilidad general del Estado en materia de presupuesto modificó el -- artículo 16 de la ley 48/1967, de 27 de febrero sobre atribuciones y ordenación del Ministerio de -- Presupuesto y programación económica e institución del CIPE. Los dos últimos párrafos del precepto ya modificado disponen:

"Le regioni, con il concorso degli enti lo--cali territoriali, determinano gli obiettivi pro--grammatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento ai programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici risultanti -- dal bilancio pluriennale dello Stato.

Qualora il Governocontri la mancata -- attuazione della armoniz<sub>2</sub>azione prevista dal precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interessi ai sensi del quarto comma dell'articolo 127 della Costituzione".

En efecto, se ha señalado (92) que la no utilización del procedimiento regulado en el artículo 127 de la Constitución se debe a un doble tipo de factores:

- Uno de tipo político, pues el Gobierno, conocedor de la inclinación antirregionalista de la Corte Constitucional prefiere acudir a ésta que poner la resolución del conflicto en manos del Parlamento, de más imprevisible decisión (93), sin olvidar, además, la irresponsabilidad política de la Corte.

---

(92) TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1609.

(93) BASSANINI, "Le Regioni fra Stato e comunità locali", op. cit., p. 99: "il consolidato orientamento antirregionalista della Corte finisce per offrire - al Governo, nel confronto con le Regioni, la certezza di un successo in sede giurisdizionale che - ne rafforza spesso l'intransigenza nei confronti - delle posizioni regionali, e comunque squilibra a suo vantaggio il rapporto con le Regioni. Alla "fuga" dal giudizio costituzionale che caratterizza - l'atteggiamento delle Regioni di fronte ai rinvii - governativi... si contrappone la tendenza del Governo a giurisdizionalizzare il rapporto, configurando conflitti di merito come questioni di legittimità, così da potersi avvalere della Corte come di un "valido alleato nella politica di contenimento delle autonomie regionali". Las últimas palabras que recoge BASSANINI son de ONIDA. Vid. asimismo la opinión de BARBERA plasmada en las obras citadas supra en nota 88 .

- Otro de tipo técnico-procedimental (94).

Nada que objetar respecto del segundo argumento. El primero, sin embargo, aunque no falto de toda razón, corresponde más a lo que fue la primera legislatura tras la aprobación de los estatutos ordinarios (95), caracterizada por fuertes recelos estatales frente a las nuevas Regiones.

Epoca "garantista" (96) de regionalismo conflictivo, en la que constantemente se contestaba la legitimidad no sólo de la normativa regional sino también -con poco -- éxito- de la del Estado (97). Hoy, sin embargo, la vía del

---

(94) Vid. supra nota 90.

(95) En efecto, las críticas de BASSANINI que se recogen supra en nota 93 se refieren al período 1970-1975.

(96) Vid. VOLPE, "Autonomia locale e garantismo", op. cit. passim.

(97) vid. FALCON "Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione", en Giur. Cost., parte primera, 1980, fasc. 2,4, pp. 531 y ss. En el mismo sentido, TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1618. -- También utiliza la expresión "contrattazione politica", FICHERA: "Le Regioni: dalla programmazione ai governi parziali", en Quaderni Regionali FORMEZ

regionalismo cooperativo permite que Estado y Regiones puedan previamente acordar la oportunidad política (no la legitimidad, que desborda el ámbito de tales acuerdos) de la -- ley territorial, lo que reduce (o puede reducir) los supuestos de "contraste de intereses".

Además, se ha señalado, como motivo de la inexistencia de supuestos formales de control de "merito", que no puede olvidarse que la cuestión de merito casi siempre puede reconducirse a criterios de legitimidad constitucional - (98) por lo que, a instancia del Gobierno, es perfectamente admisible y posible la actuación de la Corte Constitucional a quien corresponde declarar la existencia o no de vicios - de legitimidad. Y lo cierto es que la Corte también ha colaborado decididamente en la consideración (o conversión) del

---

nº 37 ("La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale"), Nápoles 1983, pp. 47, 49 y ss. Vid. recientemente DE MARCO, "La negoziazione legislativa", Cedam, Padova 1984.

- (98) En este sentido, GIZZI, "Manuale...", op. cit., pp. 286 y ss.; TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1618.

supuestos de "merito" en problemas de legitimidad. En este sentido, puede y debe considerarse como de suma importancia la labor de la Corte, fuertemente criticada, por lo que merece la pena detenerse brevemente en su estudio.

- c) La alteración inicial del modelo y el retorno actual a los orígenes. Las normas de actuación de los estatutos especiales y la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional.

Hemos visto cómo el límite del interés nacional juega en un doble sentido respecto de la legislación regional: presupuesto de legitimidad en las materias concretas - en cuya enunciación se hace referencia al mismo; y criterio para juzgar la oportunidad política de una ley.

Sin embargo, a través de muy diversas vías se han confundido ambos papeles, y se han reconducido los supuestos de conflicto de intereses siempre a parámetros de legitimidad constitucional, haciendo actuar al interés nacional no como límite "negativo e sucesivo" (99) y "eventuale" (100) en límite previo de la competencia regional.

A este resultado, que MORTATI califica de "aberrante" (101), se ha llegado, en primer lugar, a través de las llamadas "normas de actuación" de los Estatutos espe--



ciales (102), que, en función del interés nacional, han sustraído de las transferencias de competencias materias que - según los Estatutos corresponderían a las Regiones. Y este "eccesso di potere" (103) ha contado desde el principio con el apoyo de la Corte Constitución, cuya jurisprudencia examinamos a continuación (104).

- 
- (99) Vid. VOLPE, "Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e regioni", en Il Foro Italiano, parte primera, 1981, fasc. nº 7-8, p. 1858.
- (100) BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., p. 11.
- (101) "Istituzioni...", II, op. cit., p. 945.
- (102) Vid. supra III, Capítulo 1º, A.
- (103) MORTATI, op. ult. cit., p. 947.
- (104) Para ello me baso fundamentalmente en la exhaustiva obra de BARTHOLINI, "Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della - Corte Constituzionale", Cedam, Padova 1967 y en BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., - pp. 139 y ss., para la jurisprudencia anterior a - 1972. Para la posterior, en las obras que se citan en las notas siguientes. Un muy completo estudio - de la jurisprudencia (no sólo constitucional) sobre las Regiones en BARTOLE-VANDELLI (directores), "Le Regioni nella giurisprudenza", Il Mulino, Bologna, 1980. En pp. 33 y ss., trabajo de BARTOLE: "Ordinamento e organizzazioni regionali: rapporti con lo Stato".

a'.- Postura inicial restrictiva de la Corte Constitucional. En concreto las tesis de BARBERA y sus oponentes.

Para ello hay que adelantar que según la primera jurisprudencia de la Corte Constitucional corresponde a la ley estatal, en función de la tutela de los intereses nacionales, la delimitación preventiva de la competencia regional. El legislador regional, por tanto, no sólo encuentra en el interés nacional un límite que el Parlamento podría hacer valer en vía posterior y eventual, ex art. 127 de la Constitución, sino además un presupuesto delimitativo de la propia competencia, con la consiguiente posibilidad de control jurisdiccional por parte de la Corte Constitucional (105).

Ante todo, según indica BARBERA (106) la Corte Constitucional no ofrece un concepto unitario de interés nacional. A veces utiliza circunloquios que considera reconducibles al concepto (107) y que en ocasiones reducen notablemente las competencias regionales.

---

(105) BARBERA, op. ult. cit., pp. 139-140.

(106) "Regioni e interesse...", op. cit., p. 140.

En todo caso, según BARBERA, (108) son puntos - constantes en la jurisprudencia constitucional menos reciente:

a) Las normas constitucionales o de los estatutos especiales atribuyen a las Regiones, no competencias respecto de una determinada materia, sino la función de proveer - en determinadas materias a los intereses regionales, que se individualizarán tomando como criterios el propio de la materia y el de la exclusiva o al menos prevalente localización en el ámbito de la Región (109). El territorio regio--

---

(107) P. ej. exigencia de igualdad; de regulación unitaria o uniforme; intereses de la colectividad; intereses generales; intereses por su naturaleza nacionales, unitarios o prevalentemente estatales; interés de que no se produzcan "malcontentos y -- agitaciones con peligro para el orden público"; -- salvaguardia de un interés público inmediato; asegurar el equilibrio general de los intereses de los ciudadanos, etc..., BARBERA, op. ult. cit., - pp. 140-142.

(108) "Regioni e interesse...", op. cit., p. 144.

(109) BARBERA hace suyas las conclusiones de BARTHOLINI "Interesse nazionale e competenza delle regioni..." op. cit., pp. 16 y ss. Este, por cierto, indica - que la toma de posición de la Corte en la relación entre interés nacional y competencias regionales no tuvo su origen en el hecho de que las Regiones especiales se hubiesen ocupado de intereses

nal actúa como "criterio de individualización de los intereses regionales. El Estado es competente para proveer a los intereses nacionales en las materias regionales. El interés nacional, por tanto, actúa como límite interno de las materias regionales en las que coexisten intereses nacionales y regionales pero nunca sólo de éste segundo tipo.

b) Las disposiciones constitucionales relacionan a las materias de competencia regional, no para atribuir las enteramente a las Regiones, sino para indicar los sectores de actividad en los que posteriormente deben individualizarse las funciones de nivel regional (110). La concreción de los intereses nacionales puede basarse en criterios teleológicos, pero no la de los intereses regionales.

---

nacionales, sino de que éstas, "apenas la Corte - ha entrado en funciones, han impugnado inmediatamente numerosas normas de actuación de los estatutos especiales, que limitaban su competencia exclusiva o concurrente en función de intereses nacionales" (pp. 16-17).

- (110) BARBERA, op. ult. cit., p. 144. Cita a TRIMARCHI-BANFI, "Le disposizioni d'attuazione per gli statuti regionali", en "Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni", ISAP, Milán 1968, p. 287, que a su vez se apoya en la obra citada de BARTHOLINI=

c) Si de la jurisprudencia constitucional se puede recavar una interpretación del interés nacional, éste se entiende no tanto "como interés público o interés común, sino como necesidad social, económica y técnica de que determinadas cuestiones cuenten con una disciplina unitaria o al menos uniforme en el entero territorio nacional (111).

En todo caso, la conclusión última a la que se llega tras el examen de la doctrina jurisprudencial a partir ya de la sentencia de 4 de julio de 1956, nº 15 (112), aun-

---

(111) BARBERA, op. ult. cit., p. 149, citando a GALLONI "La programmazione regionale in agricoltura: limiti di competenza in relazione all'interesse nazionale", Rivista di diritto agrario, 1971, p. 803.

(112) Comentada, entre otros, por MORTATI, "Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale", en Giur. Cost., parte prima, 1956, pp. 1001 y ss. La sentencia se dictó en virtud de la impugnación de las normas de actuación del Estatuto especial de Trentino-Alto Adige. Según la Corte Constitucional dichas normas podían derogar las competencias previstas en el Estatuto en materia de turismo -- pues aquellas se dirigían esencialmente a definir y a salvaguardar intereses nacionales, que pueden limitar incluso la competencia legislativa primaria de la Región.

que quizá con un giro en la sentencia nº 39 de 1971 (113), conclusión que seguramente constituye el punto de más radical contraste entre las visiones doctrinales y jurisprudenciales (114), es la transformación del límite del interés nacional en límite de legitimidad siendo así que la Constitución, sin embargo, lo configura como límite de oportunidad política, de forma tal que con arreglo a la situación actual la simple afirmación del legislador estatal de que algún aspecto de una materia es de interés nacional le permite limitar preventivamente la competencia legislativa regional, incluso de carácter exclusivo.

---

(113) BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., p. 147 habla de la "svolta" effettuata della Corte -- con la Sentenza 4 marzo 1971, nº 39". PALADIN, -- también indica la importancia de esta sentencia, "Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale", en "Dal Regionalismo alla Regione", a cargo de E. ROTELLI, Il Mulino, Bologna 1973, p. 312. Sobre la misma, vid., infra, IV, capítulo 5 E.

(114) Vid. PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 83.

Un sector de la doctrina (115) se adhiere a la citada línea jurisprudencial en base fundamentalmente a los siguientes argumentos:

a.- Si el Parlamento puede hacer valer el interés nacional mediante el control de mérito, no hay nada que se oponga a que pueda determinar con carácter previo qué se entiende por interés nacional; puede incluso "catalogar" los intereses nacionales (116).

b.- Del art. 127 de la Const. y de los correspondientes Estatutos no se puede derivar que el del interés nacional sea tan sólo un límite de "mérito".

c.- Aunque la Constitución y los Estatutos, al relacionar las materias de competencia territorial sólo se refieren en algún caso al interés regional o nacional, puede considerarse que es trasladable a todas ellas.

---

(115) Por todos, vid. MAZZIOTTI, "Studi sulla potestà.." op. cit., pp. 202 y ss.

(116) Según BARTOLE, "Supremazia e collaborazione...", op. cit., p. 96, aunque no se muestra muy de acuerdo con la postura de la Corte, "la codificazione degli interessi... e ormai entrata a far parte del la prassi dell'esperienza regionale".

d.- La economía nacional exige una dirección unita  
ria por parte del legislador central.

e.- En el derecho comparado se asiste a un proceso de centralización de competencias incluso en los sistemas - federales.

Veamos brevemente cuál es la réplica de BARBERA a estos argumentos (117):

a.- Al primero: no puede ponerse en el mismo plano un límite positivo que vincula preventivamente la potestad legislativa regional y un límite negativo y posterior que - reprima concretos actos de ejercicio.

Si se admite la "catalogación" previa del inte  
rés nacional (que limita la actividad de las Regiones) ¿por qué no se admite la del regional (que vincule preventivamente al Estado)? (118).

b.- Al segundo: cierto que el interés nacional actúa como límite de "merito" y como límite de legitimidad, - pero no deben confundirse ambas acepciones. Distinta es la

---

(117) "Regioni e interesse...", op. cit., pp. 157 y ss.

(118) Idem. id. pp. 157 y 159.



consideración del interés nacional en relación con el "contenido" de las leyes regionales que con su objetivo. No puede admitirse que la Constitución y los Estatutos hayan pretendido "conferire allo Stato un mandato in bianco per la - sostituzione della propria normazione a quella della Regione tutte le volte che esso ritenga sussistere l'esigenza di una disciplina uniforme" (119).

El interés nacional como límite de "merito" debe tener una consideración diferente de la que corresponde a las obligaciones internacionales, y a las normas fundamentales de las reformas económico-sociales, expresa y separadamente citadas en los Estatutos, que, sin embargo, también afectan al interés nacional.

c.- Al tercero: la Constitución no permite confundir el supuesto de interés nacional como "límite de la competencia" con el supuesto de interés nacional como límite - al contenido de la competencia. En el primer caso entra en juego, seguramente la relación función-ámbito territorial y

---

(119) Palabras de MORTATI, "L'interesse nazionale...", op. cit., p. 1296, que BARBERA hace suyas en "Regioni e interesse...", op. cit., p. 163.

es lícito acudir a criterios técnicos de delimitación de intereses. Estos, además son por ello "catalogables" (tanto - los regionales como los nacionales (120).

d.- Al cuato: quizá la regulación que del tema económico llevan a cabo la Constitución y los Estatutos esté - hoy superada y deba ser revisada, pero el modelo originario exige contar con la participación de las Regiones. La coordinación política debe obtenerse en la fase de preparación de los instrumentos de programación (121).

e.- Al quinto: si bien es cierto que los sistemas comparados (fundamentalmente el alemán occidental) están sometidos a un cierto proceso de centralización de competen--cias, no es menos cierto que se trata de modelos en los que los entes territoriales tienen una participación institucional muy superior a la que se da en Italia. La Bundestreue - alemana exige no sólo a los Länder, sino también, en igual medida, al Bund, respetar los intereses nacionales entre -- los que ocupa lugar preeminente el respeto al pluralismo -- que el federalismo garantiza (122).

---

(120) BARBERA, op. ult. cit., pp. 168 y ss.

(121) Idem. id. pp. 164 y ss.

(122) "Regioni e interesse...", op. ult. cit., pp. 175 y ss., y 330-331.

Sin duda todos los argumentos expuestos, en uno u otro sentido, son sumamente sugestivos. Aquellos que se colocan a favor de las conclusiones de la Corte Constitucional hacen primar la certeza que lleva consigo la fijación previa del interés nacional y la seguridad que ello represente frente a posibles esquizofrenias legislativas. Se trata de objetivos nada desdeñables. Pero hay algo que con la Constitución y los Estatutos en la mano resulta incuestionable: junto al control estrictamente jurídico que representa la Corte Constitucional, hay un control de índole predominantemente político que llevan a cabo las Cámaras que no puede ser vaciado de contenido (123). No pueden reconducirse los conflictos de intereses a criterios de legitimidad de la ley regional que entra a regular una materia o "sub-materia" (124) considerada previamente de interés nacional por una -

---

(123) No me atrevo a utilizar la expresión garantía institucional de la cuestión de mérito como garantía del pluralismo político. Sobre el término garantía institucional vid. entre nosotros, PAREJO ALFONSO: "Garantía institucional y autonomías locales", I.E.A.L., Madrid, 1981.

(124) Expresión utilizada en alguna ocasión por la propia Corte Constitucional. Vid. p. ej. la Sentencia de 26 de mayo de 1981, nº 70 ("considerato in diritto" nº 2), comentada por VOLPE, "Interesse nazionale e principi fondamentali...", op. cit. pp. 1856 y ss.

ley del Estado. Seguramente hay motivos sobrados para que el recurso de "merito" previsto en el art. 127 de la Constitución no llegue a ser utilizado, pero la falta de uso -en la que tiene bastante que ver el nuevo regionalismo cooperativo (125)- no puede confundirse con la desvirtuación de la institución.

Veamos, en palabras de la propia Corte Constitucional sustraídas de sus pronunciamientos generalmente considerados como más significativos, cómo se ha producido la transformación del "merito" en legitimidad (126).

La primera ocasión que tuvo la Corte para pronunciarse sobre el tema se produce en la Sentencia de 4 de julio de 1956, nº 15, dictada en virtud de recurso interpues

---

(125) Vid. infra IV, Capítulo 6.

(126) Las sentencias de la Corte en las que se ha configurado como de legitimidad un límite al que la -- Constitución quiere calificar de "merito" son muy numerosas. Véanse, p. ej., las que analiza BARTHO LINI, "Interesse nazionale...", op. cit., passim o las enumeradas por BARBERA, "Regioni e interesse...", op. cit., pp. 140-142, notas 1 a 14, en donde no se recogen, sin embargo, las más recientes. Algunas de éstas son citadas por VOLPE, "Interesse nazionale...", op. cit., pp. 1856-1857, - que indica que una enumeración agotadora sería im posible.

to por la Región Trentino-Alto Adige contra determinados artículos del D.P.R. de 27 de marzo de 1952, nº 354 sobre normas de actuación del Estatuto en materia de turismo e industria hotelera (127). La Corte Constitucional dispuso:

"Le riserve poste dagli art. 8 e 9 a favore della competenza legislativa dello Stato e delle attribuzioni e dei poteri, anche di controllo, del Commissariato per il turismo sono essenzialmente dirette a definire e salvaguardare interessi nazionali, che ben possono limitare anche la competenza legislativa primaria della Regione. E' chiaro che il compito istituzionale del Commissariato per il turismo di vigilare sulle attività inerenti al turismo "nell'interesse -- del turista"... e in quello dell'economia nazionale considerata in sè e in relazione all'economia di altre Paesi, non potrebbe essere svolto se non si consentisse al Commissariato medesimo di esercitare alcun potere in materia di classifiche alberghieri, tanto più che il vincolo alberghiero incide ancor più notevolmente su rapporti di diritto privato.

Perciò la Corte ritiene che le disposizioni contenute negli art. 8 e 9... non possono considerarsi viziate da illegittimità costituzionale" (128) (129).

---

(127) Ponente JAEGER. Por cierto, fueron aportados dictámenes de MORTATI y BALLADORE PALLIERI favorables a la estimación del recurso. Los artículos del citado D.P.R. impugnados que guardan relación con el tema (arts. 8º y 9º) se referían a medidas de clasificación hotelera, tarifas y posible control

Los recurrentes alegaron en defensa de la ilegitimidad de las "normas de actuación" que, mientras que las normas constitucionales atribuyen a la Región una competencia legislativa primaria o exclusiva en materia de turismo e industria hotelera, así como la correspondiente potestad administrativa, las disposiciones impugnadas colocan a los órganos regionales en una clara situación de subordinación frente al "Commissariato per il turismo".

Si la sentencia ha sido objeto de atención, se debe a que fue el primer caso en que se produjo un pronunciamiento en tal sentido de la Corte (130). Las críticas se --

---

de legitimidad o de "merito", que podía ejercer el "Commissariato per il turismo" (estatal) sobre las decisiones de la Junta Regional en la materia.

(128) Cojo el texto de Il Foro Italiano, 1956, I, p. -- 1028.

(129) Sobre esta sentencia vid. especialmente "Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale", op. cit., p. 1001, que se muestra sumamente crítico con la misma. A favor de ella, entre otros, -- MAZZIOTTI, "Studi sulla potestà legislativa...", op. cit., p. 196.

(130) Que se repitió, por cierto, en la sentencia inmediata nº 16 de 9 de julio de 1956, en términos muy parecidos, también criticada por MORTATI, op. ult. cit., pp. 1009 y ss.

han basado fundamentalmente en la falta de argumentos del -  
Alto Tribunal: "La Corte Constitucional ha dato senza altro  
per ammessa la costituzionalità di tale prassi, senza inda-  
garne il fondamento giuridico" (131); se ha hecho notar, --  
además, la extensión de la decisión tanto a las competencias  
compartidas como a las primarias o exclusivas de las Regio-  
nes especiales, sin hacer ningún tipo de matización (132),  
y la reclusión de las Regiones a proveer tan sólo a los in-  
tereses de carácter exclusivamente regional (133), tema és-  
te sobre el que más adelante volveremos.

Van a ser necesarios diez años, según indica --  
BARBERA (134), para que la Corte intente justificar técnica-  
mente su opción:

---

(131) MORTATI, "L'interesse nazionale como limite...",  
op. cit., pp. 1282-83. Según BARTHOLINI, "Interes-  
se nazionale...", op. cit., pp. 21-22 "la Corte -  
ha, si, posto le basi della propria giurispruden-  
za in ordine al rapporto intercorrente fra inte-  
resse nazionale e competenza delle Regioni, ma --  
non ha indicato e nemmeno ha lasciato desumere le  
ragioni di diritto positivo della configurazione  
datavi".

(132) Vid. BARTHOLINI, "Interesse nazionale...", op. cit.  
p. 4.

(133) BARTHOLINI, op. ult. cit, p. 19.

(134) "R-gioni e interesse...", op. cit., p. 153.

"nel quadro dell'unità e dell'indivisibilità dello Stato, sussistono limiti alla potestà legislativa regionale per assicurare il rispetto degli interessi nazionali... e funzionano non solo in senso negativo, in quanto cioè la legge regionale non può oltrepassarli, una anche nel senso che essi offrono la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato, nei settori in cui, per effetto dei limiti stessi, l'attività regionale non può esplicarsi; altrimenti una concezione puramente negativa del limite determinerebbe -- una paralisi in settori di preminente importanza nazionale, in cui nè le Regioni, nè lo Stato potrebbero legiferare o amministrare" (135).

Se define, de esta forma, aunque así no se afirma expresamente por la Corte ni la doctrina haya utilizado la expresión, una verdadera cláusula de prevalencia del derecho estatal sobre el regional incluso en materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Regiones (136) respecto de las que también se produce el efecto de "aplicación preferente y desplazamiento" (137) propio de la citada cláusula. Más adelante volveremos sobre ello.

---

(135) El texto está tomado de BARBERA, op. ult. cit., pp 153-154, que no indica de qué sentencia se trata. Desgraciadamente no he podido identificarla.

(136) Como indican, BARBERA, op. loc. ult. cit. y MAZZIOTTI, "Studi sulla potestà...", op. cit., p. 198, -- muy críticamente el primero y de acuerdo con la -- sentencia el segundo, se justifica y reafirma que



b'.- "La Corte "apre" alle Regioni?" (138)

De suma importancia se presenta la sentencia nº 39 de 4 de marzo de 1971, a la que ya antes me he referido (139) y sobre la que más adelante tendremos ocasión de volver (140). En la misma, dictada como sabemos en virtud -

---

cada vez que una ley del Estado regule supuestos que califique de interés nacional o relacionados con intereses unitarios, excluya en tales casos - la competencia regional, con la consecuencia de - que dicha ley será inmediatamente aplicada en todo el territorio nacional, aunque existan previamente leyes regionales que hayan regulado la materia y sin que las Regiones puedan aprobar posteriormente leyes que la deroguen.

(137) GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso...", I, op. cit., p. 343 y más en general, pp. 303 y ss. Asimismo, del primero, "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos", R.A.P. nº 100, pp. 213 y ss.

(138) Tomo la expresión del trabajo de BASSANINI publicado con el mismo título en su obra "Le Regioni - fra Stato e comunità locali", op. cit., pp. 179 y ss.

(139) Vid. supra IV, Capítulo 2, G.

(140) Vid. infra, IV, Capítulo 4, E.

de los recursos presentados contra determinados artículos - de la "legge finanziaria" relacionados principalmente con la fijación de los "principios fundamentales establecidos por leyes del Estado" y con la función de "indirizzo e coordinamento", se adelanta una interpretación muy acertada de cómo debe actuar el límite del interés nacional (141):

Se produce un verdadero cambio de dirección (142) pues la Corte va a establecer:

"Unitariamente interpretato, l'art. 17 (143) vuole che alle Regioni stano assegnate per intero le - materie indicate nell'art. 117 Cost.; ma vuole, - d'altro lato, che, sia attraverso l'esplicita -- enunciazione dei "principi fondamentali", di cui allo stesso art. 117, sia in altre e diverse forme, che non si risolvano in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie, lo svolgimento concreto delle finzioni regionali abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale: giacche le Regioni, lunghi dal contrapporvisi, ne costituiscono articolazioni differenziate. Ed in questo senso la norma denunciata rappresenta, per -- dir così, il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto del "interesse nazionale e - di quello di altre Regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo -

---

(141) La Sentencia fue acogida favorablemente por gran parte de la doctrina. Vid. por todos, BARBERA, - "Regioni e interesse...", op. cit., pp. 260 y ss.

detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 -- Cost.)" (144).

Enseguida se cae en la cuenta de la transcendencia de la doctrina de la Corte:

a) Las materias relacionadas en el artículo 117 de la Const. se asignan "por entero" a las R<sub>e</sub>giones. (Con mayor razón habrá que pensar que es así también para las -- competencias de carácter exclusivo o primario asumidas por las Regiones especiales en sus Estatutos).

b) Las competencias regionales "ex art. 117 de la Constitución" están, no obstante, sometidos al límite de los principios fundamentales y al del interés nacional (las competencias exclusivas, al del interés nacional y a otros que ya conocemos).

---

(142) "Svolta effettuata dalla Corte", BARBERA, op. ult. cit., p. 147.

(143) Art. 17 de la ley 281/1970, de 16 de mayo, "legge finanziaria".

(144) "Considerato in diritto", n<sup>o</sup> 5,

c) Tales límites tienen como objetivo que el de sarrollo de las funciones regionales sea conforme a los intereses generales de la colectividad estatal que no deben - considerarse contrapuestos a los territoriales.

d) Pero en ningún caso tales límites (y ahora - en concreto el del interés nacional) pueden consistir, he - aquí lo importante, en una preventiva y general reserva al Estado de sectores de materias. Téngase en cuenta que la -- Corte no sólo rechaza la retención estatal de materias, sino de "sectores" de éstas.

e) Una manifestación del interés nacional (su - "risvolto positivo") es la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento".

En conclusión, el Estado, podría determinar cuál es el interés nacional, indicando la actitud que deberían adoptar las Regiones en un determinado caso, sin nunca poder precluir previamente una materia o sector de la misma a la competencia legislativa regional. La conducta contraria de aquéllas puede dar lugar a la cuestión de "merito" - ante el Parlamento por conflicto de intereses.

Poco después, con las sentencias nº<sup>s</sup> 138 y - 142 de 1972, ambas de 24 de julio (145), la Corte aclaró su postura:

"È vero, infatti, che pur in presenza di interessi regionali, che radicano nelle Regioni

determinate competenze costituzionali, possono essere mediatamente coinvolti interessi di dimensione ultraregionale: si è voluto che questi ultimi siano salvaguardati non già attraverso una diminuzione qualitativa o quantitativa delle attribuzioni regionali, ma, più correttamente, indirizzando e coordinandone l'esercizio.  
(146).

- 
- (145) La sentencia nº 138 de 1972 se dictó en base a los recursos interpuestos (acumulados) por diversas - Regiones ordinarias contra determinados artículos del D.P.R. nº 7 de 1972 de transferencias de competencias en materia de ferias y mercados. Los -- preceptos recurridos reservaban al Estado determinadas competencias en materia de ferias internacionales. Según los recurrentes, dado que el art. 117 de la Constitución atribuye a las Regiones -- competencia en materia de ferias y mercados, ésta debe atribuirse a las mismas sin recortarla reservando aspectos de su regulación al Estado, máxime cuando la transferencia de competencias debería -- hacerse por sectores orgánicos de materias, sin -- perjuicio de las competencias que a éste corresponden en materia de relaciones internacionales y de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales. Debe tenerse en cuenta que posteriormente el art. 53 del D.P.R. 616 de 1977 también reservó al Estado, aunque de forma más precisa, competencias en relación con determinadas ferias internacionales y universales. Vid. p.ej. PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., pp. 125-126.

La Sentencia nº 140 de 1972 (cuyo ponente, por cierto, fue MORTATI) fue fruto de los recursos que diversas Regiones ordinarias interpusieron -- contra determinados preceptos del D.P.R. nº 11 de

Aplicando tales principios al tema objeto del -  
recurso, debe reconocerse que,

"in base alla Costituzione le attribuzioni legis-  
lative e le corrispondenti attribuzioni amminis-  
trative della Regione hanno ad oggetto solo fie-  
re e mercati di carattere regionale, giacchè --  
queste manifestazioni, quando abbiano più basta  
dimensione, corrispondono ad interessi sostan--  
ziali che fanno immediatamente capo all'intera  
comunità nazionale ed apportengono conseguente-  
mente, alla competenza dello Stato: col che si  
vuol dire che siano fuori delle ipotesi nelle -  
quali le esigenze unitarie, esterne rispetto ad  
un interesse regionalmente localizzabile, con--  
sentono solo interventi di indirizzo e di coor-  
dinamento" (147).

---

1972 sobre transferencias de competencias adminis-  
trativas en materia de agricultura y bosques, ca-  
za y pesca, que reserva al Estado en materia de -  
conservación del suelo, protección de la naturale-  
za, importación y exportación de plantas, etc. --  
Los recurrentes oponen argumentos semejantes a --  
los indicados en la sentencia 138/72. Hacen hinca-  
pié en que en el Decreto delegado se reserva al -  
Estado competencias de administración activa en -  
supuestos en los que la ley de delegación tan sólo  
le atribuí la función de "indirizzo e coordiname-  
to". Téngase en cuenta que el art. 71 del DPR 616  
establece que son de competencia del Estado deter-  
minadas funciones administrativas en función de -  
su incidencia en el interés nacional (p.ej. letras  
b -intervenciones de interés nacional para la re-  
gulación del mercado agrícola- y c -investigación

Se trata de argumentos que, según la Corte, por  
tan a la conclusión de que,

"in base alle citate norme costituzionali (artt. 117 e 118 comma 1 Cost.) alle Regioni spettino solo poteri inerenti a fiere e mercati di livello (massimo) regionale" (148).

En definitiva, en las materias consideradas de interés nacional es el respeto al mismo el que

"giustifica la sottrazione, totale o parziale, - della loro disciplina alla autonomia regionale, nella sfera legislativa come in quella amministrativa" (149).

---

y experimentación científica de interés nacional-).  
Vid. PALADIN, op. ult. cit., p. 164.

- (146) Sentencia 138/1972, "Considerato in diritto" nº 3 in fine.
- (147) Idem. id "Considerato in diritto" nº 4
- (148) Idem. id. "Considerato in diritto" nº 3.
- (149) Sentencia 140/1972, "Considerato in diritto", nº 10.

c'.- El reciente cambio de actitud de la Corte. El interés nacional "comprime ma non esclude" la potestad legislativa regional

Se ha dicho que con la Sentencia nº 70 de 26 de mayo de 1961 (150) comienza un giro de la Corte hacia posiciones más favorables frente a las Regiones (151). Quizá tal afirmación pueda resultar demasiado aventurada pues en dicha sentencia la Corte parece reafirmar con decisión su postura.

"la lesione dell'interesse nazionale comporta che per un settore di materia sia preclusa ogni possibilità di intervento della regione".

---

(150) Se trata en este caso de un recurso presentado por el Estado contra diversas leyes regionales en materia de turismo e industria hotelera relativas a la clasificación de los establecimientos de este tipo. El Estado considera que las leyes contrastan con el art. 117 párrafo primero de la Constitución pues se viola el interés nacional a la uniformidad, en todo el territorio de la República, los criterios de clasificación de tales empresas. Vid. "Considerato in diritto" nº 1. Vid. asimismo, por cierto, la sentencia nº 15 de 1956 a la que más atrás hicimos ya referencia.

(151) Vid. infra nota 158 .



Se trata, no obstante, de una sentencia que merece nuestra atención (152). Ya sabemos que en la Sentencia nº 15 de 1956 la Corte afirmó que la "sub-materia" "clasificación hotelera" afectaba al interés nacional y que por tanto su regulación quedaba reservada al Estado. En la nº 70/1981, sin embargo, se rechaza tal afirmación (153), en base a los siguientes argumentos:

a) Si bien es cierto que en las normas de actuación del Estatuto especial de Trentino-Alto Adige (D. Pres. 27 - marzo 1952 nº 354) se reservaba al Estado por razones de - interés nacional lo referente a la calificación de establecimientos hoteleros, ni en el D.P.R. nº 6 de 1972 ni en el 616/1977 se mantiene tal reserva.

---

(152) Ha sido comentada, entre otros, por VOLPE, "Interesse nazionale e principi fondamentali...", op. cit., pp. 1856 y ss.

(153) Aunque la Corte se apresura a afirmar que "l'attuale pronunzia, dato il diverso quadro normativo in cui si iscrive, non contraddice alla sentenza di diverso segno a suo tempo adottata da questa Corte nella stessa materia". Considerato in diritto nº 2, in fine.

b) La propia reserva estatal existente en el D. Pres. 354/52 ha sido duprimida en las nuevas normas de actuación para el Trentino-Alto Adige aprobadas por D. Pres. de 22 de marzo de 1974, nº 278.

c) Varias Regiones han adoptado, sin oposición - del Gobierno, leyes de clasificación de establecimientos semejantes a los hoteleros: los "complessi ricettivi all'aperto". Por ello "data l'identità della ratio a favore dell'unicità dei criteri classificatori a livello nazionale e data anche la mancanza di serie giustificazioni per una sottovlutazione degli esercizi extralberghieri" no puede admitirse la presente objección del Gobierno pues se estaría acogiendo un concepto excesivamente formalista de interés nacional (154).

De la sentencia pueden extraerse las siguientes conclusiones:

Primera: el límite del interés nacional delimita y circunscribe el ámbito de extensión de las materias de competencia regional sustrayendo los aspectos en que incide el interés nacional y que, por tanto, corresponde regu

---

(154) "Considerato in diritto" nº 2.

lar al Estado (155).

Segunda: el interés nacional no es inmutable; -  
está sometido a posibles variaciones.

Tercera: cuál sea el interés nacional en cada -  
momento se desprende del cuadro normativo vigente.

Cuarta: el interés nacional alcanza a todo el -  
territorio nacional y no sólo a partes del mismo.

Quinta: el interés nacional se considera como -  
estricto límite de legitimidad.

El pronunciamiento de la Corte, que como sabemos también se ocupa del límite de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales, viene a establecer de nuevo, seguramente en contra del diseño constitucional original, una clara cláusula de prevalencia del derecho estatal, pues si se rechaza el recurso del Gobierno es porque las leyes del Estado habían descalificado como de interés nacional una materia -o "submateria"- que antes se consideraba como tal. Y aquí radica quizá uno de los más graves errores de

---

(155) Vid. VOLPE, op. ult. cit., p. 1857.

la jurisprudencia constitucional: admitir sin discusión como bueno lo que la ley estatal establezca en relación con el interés nacional. Acoge, pues, el concepto de interés nacional como equivalente al definido por la mayoría parlamentaria, cuando en realidad sabemos que el interés nacional es algo más. Y admite, en consecuencia, que el Estado pueda reservarse la regulación de materias o sectores de ellas -- por considerarlas de interés nacional, aunque afecten a materias atribuidas a la exclusiva competencia regional.

Un giro importante parece haber dado la Corte en los últimos años a raíz de diversos recursos relacionados con normas de "indirizzo e coordinamento". Sin perjuicio de detenernos más adelante en el tema (156) parece, como digo, que la Corte Constitucional se ha inclinado por reconducir la actividad del Estado, ante la presencia de intereses nacionales, no al recorte previsto de las competencias regionales sino a la posibilidad de ejercer frente a éstas la función de "indirizzo e coordinamento". Encauzar y coordinar la actividad regional hacia el interés nacional. Giro que se enmarca en el "estado de ánimo" más favorable hacia las Regiones que presenta la Corte en sus más recientes sen

---

(156) Vid. infra Capítulo siguiente.

tencias (157), fundamentalmente, como sabemos, a partir de la nº 70 de 1981 (158).

Un cierto avance supone la sentencia 150/1982, de suma importancia en lo que a la configuración de la actividad de "indirizzo e coordinamento" se refiere (159), pues, aunque se remite a lo dicho por la Corte en las sentencias 138 y 142 de 1972, no defiende con el ímpetu con que antes lo hacía la reserva en favor del Estado de la regulación de todo aquello que tenga que ver con el interés nacional.

---

(157) La expresión entrecomillada pertenece a ROLLA, "La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale", en Varios Autores: "Corte Costituzionale e sviluppo -- della forma di governo in Italia", dirigido por BARICE, CHELI y GRASSI, Il Mulino, Bologna 1982, p. 106. Sobre "la reciente tendencia de la jurisprudencia de la Corte inspirada en una mayor atención y apertura frente a las exigencias de las autonomías locales", vid. ANZON, "Il nuovo volto -- delle materie regionali nella recente giurispru--denza costituzionale", en Giur. Cost. parte I, -- 1983, pp. 1103 y ss.

(158) Así lo estima ANZON, op. ult. cit., p. 1104.

(159) Como tendremos ocasión de ver infra en el capítulo siguiente, E.

"Gli organi centrali sono infatti -come la Corte ha in precedenti pronunce precisato- investiti degli interessi che per natura o dimensione, concernono l'intera collettività nazionale, e restano necessariamente afidati al loro apprezzamento" (160).

La jurisprudencia más reciente que, por cierto, cada vez recurre menos al argumento del interés nacional -- (161), lo considera, no ya como límite previo que permita - al Estado excluir determinadas materias en principio de competencia regional, sino como criterio para delimitar, "comprimir" (162) la potestad legislativa regional. La presencia del interés nacional lo que va a permitir al Estado es

---

(160) "Considerato in diritto" nº 7.

(161) Así lo ha hecho notar PALADIN, "Corte Costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio", en Le Regioni, 1981, p. 1253. De ello se hace también eco ANZON, op. ult. cit., p. 1105.

(162): Límite idóneo "a comprimere, ma non ad escludere, la potestà legislativa regionale", ANZON, "Il -- nuovo volto...", op. cit., p. 1105, nota 8, refiriéndose a la sentencia nº 31 de 22 de febrero de 1983.

poner en marcha la actividad de "indirizzo e coordinamento", no la actividad de "recorte", de forma tal que a las Regiones se les va a permitir, incluso, legislar en materia de derechos fundamentales, tal como se reconoció, ya, por ejemplo, en la sentencia nº 154 de 1980.

Sin duda, semejante cambio de rumbo es fruto, esencialmente, de la maduración y asentamiento de las concepciones regionales plasmadas en el D.P.R. 616 y la superación de la vieja idea de la "cristalización" de las materias de competencia regional (163).

Se trata, una vez más, de la superación del modelo conflictivo-garantista y el pase al modelo de colaboración en el que se va abriendo paso la necesidad de contar con la participación de las Regiones en la definición del interés nacional. La prevalencia absoluta del derecho estatal ya no es cláusula indiscutible; tan sólo se apunta la que podríamos llamar presunción de prevalencia del mismo. Muy lejos se está ya de la sentencia nº 116 de 1967, en la que se reconocía un poder del Estado, por razón de interés nacional, de condicionar con actos administrativos ampliamente discrecionales incluso las competencias legislativas

---

(163) Vid. ANZON, op. ult. cit., p. 1109.

regionales (164).

Para terminar, merece la pena transcribir algunos de los párrafos más significativos de la nueva tendencia de la Corte:

"Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione (165) non vale... a fugare il dubbio di un'indebita compressione -- della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e così degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni" (166).

- 
- (164) Sentencia comentada por ANZON: "Esigenze unitarie e competenza regionale", Giur. Cost., 1967, parte prima, pp. 1549 y ss.
- (165) Coordinación pública en los sectores de zootecnia, producción hortofrutícola, repoblación, riego, especies mediterráneas, viticultura y utilización y revalorización de los terrenos montañosos.
- (166) Sentencia de 15 de diciembre de 1983, nº 340, "Considerato in diritto", nº 6, dictada en virtud de



d'.- Recapitulación y conclusiones

En conclusión y recapitulando al mismo tiempo, la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional en cuanto a la consideración y efectos del límite del interés nacional puede sintetizarse como sigue:

En un primer momento, apenas iniciada la andadura de la Corte ésta admite, sin para ello aportar argumento alguno, que el interés nacional permite recortar las competencias regionales (de todo tipo) en favor del Estado. El límite del interés nacional se configura como límite preventivo de legitimidad (extremo éste que se mantiene todavía).

Más tarde la Corte, manteniendo su postura, <sup>la</sup> fundamenta en la necesidad de reservar al Estado, en función del interés nacional, la regulación de las materias que exijan unidad o uniformidad de trato al objeto de garantizar la efectividad de las mismas. El Derecho del Estado prevalece sobre el regional.

---

recursos presentados por las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano contra determinados artículos de la ley de 27 de diciembre de 1977, nº 984 sobre las materias citadas en la nota anterior.

Recientemente, en fin, la Corte estima que el interés nacional no puede justificar el recorte previo de las competencias regionales sino -respetándolas- su encauzamiento y coordinación hacia la consecución de dicho interés.

De esta forma, y aunque todavía sigue inactuada la cuestión de "merito" frente al Parlamento -pese a -- las recientes declaraciones en su favor de representantes - del Gobierno (167)- el desarrollo práctico del sistema italiano de las autonomías se acerca cada vez más al diseño -- originario, sin duda sumamente avanzado en este punto. Diseño que por encima de las leyes del Estado y de las Regiones hace prevalecer claramente el interés nacional en el respeto a la Constitución sustancial. Diseño, como ahora vamos a ver, muy diferente a los que ofrece el derecho comparado.

---

(167) Vid. supra nota 67.

d.- La función constitucional de la Corte en los  
supuestos de conflicto de intereses.

Parece llegado el momento de precisar cuál es la posición que la Constitución ha atribuido a la Corte en los casos en que se produzca un conflicto de intereses.

Cuando el interés nacional esté configurado en la propia Constitución como límite de legitimidad y no de "merito" no debe plantearse problema alguno. La Corte es -- competente para conocer sobre el recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencias planteado (168).

Cuando el interés nacional esté configurado como límite de "merito" su actuación puede ser previa o posterior a la resolución de la cuestión de "merito".

---

(168) El artículo 134 de la Constitución dispone: "La -  
Corte giuridica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi o degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzioni tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni...

Previa porque, como ya sabemos que dispone el artículo 127 de la Constitución, en caso de duda sobre si - el conflicto Estado-Región es reconducible a criterios de - legitimidad o de "merito", la Corte debe decidir de quién - es la competencia.

Posterior porque, como también sabemos, la de cisión de las Cámaras debería adquirir la forma de ley o de acto con fuerza de ley, y en ambos casos se trata de un pro nunciamiento parlamentario sometido a control de la Corte - Constitucional (169). Podría parecer que de esta forma se está desvirtuando la diferencia entre cuestión de merito y cuestión de constitucionalidad (170) pero en realidad no es así. Más bien se es consecuente con el concepto dado más -- atrás de interés nacional y con el modo en que entendemos - las relaciones entre Estado y R<sup>e</sup>giones (171). Si el interés

---

(169) PIZZORUSSO, "Il controllo di merito...", op. cit. p. 203 señala que en caso de que el acto del Parlamento deba asumir forma de ley, debería ser pro nulgada y publicada, al objeto de, entre otras co sas "rendere possibile... l'impugnazione dinanzie alla Corte costituzionale".

(170) Vid. TARANTINI, "Problemi e prospettive...", op. cit., p. 1614.

(171) Vid. supra IV, capítulo 1º.

nacional debe reconducirse a los principios de la Constitución sustancial y si en la configuración de las relaciones Estado-Regiones no debe olvidarse que ambos forman parte -- del Estado-ordenamiento sin que sea lícito admitir superposiciones contrarias a los intereses de éste, es lógico pensar que en definitiva y llegado el caso, sea la Corte como árbitro la que decida si los límites constitucionales han sido o no respetados. Rechazar la posibilidad de recurrir -- contra la decisión del Parlamento supone admitir la prevalencia absoluta del derecho estatal incluso en materias atribuidas a la exclusiva competencia de las Regiones, cuando, como sabemos lo que prevalece es el interés nacional que no siempre es (ni tiene porqué serlo) equivalente al del Estado y contrario al regional.

D.- La presunción de prevalencia del derecho del Estado sobre el de las Regiones en Italia. Nota de Derecho comparado.

De lo hasta ahora dicho se desprende que en el ordenamiento italiano de relaciones entre Estado y Regiones se ha producido una situación realmente paradójica:

Al contrario de lo que sucede en la Constitución americana ("Supremacy Clause"), Alemana federal (art. 31 G. G.) y española (art. 149.3) no existe en la italiana una previsión general expresa de supremacía del derecho estatal so

bre el regional en caso de conflicto, ni en las competencias compartidas ni menos en las exclusivas de las Regiones especiales.

El sistema italiano originario lo que sí prevé es la prevalencia del interés nacional que se hará valer a través del juicio de "merito" ante el Parlamento.

Al procedimiento de "merito" nunca se ha recurrido por diversos motivos que ya conocemos. Esto no significa, sin embargo, que el límite del interés nacional nunca se haya hecho valer. Por el contrario, como acabamos de ver, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, convirtiéndolo en límite de legitimidad, ha permitido recortes previos -a veces en relación con supuestos muy concretos de dudosa incidencia efectiva en los intereses generales- en las competencias regionales.

Pues bien, por esta vía se ha instaurado, a espaldas de la Constitución, una verdadera cláusula de prevalencia en favor del derecho estatal. Cláusula frente a la - que seguramente no pueden presentarse grandes reparos en relación con las competencias compartidas o concurrentes (172)

---

(172) Por cierto, en la doctrina española PAREJO ALFONSO estima que "la llamada legislación concurrente... no es propiamente tal, sino... compartida, pues a tenor del artículo 117 de la Constitución, ha de

pero, dado que el límite de "merito" está configurado indistintamente para las competencias de este tipo y para las exclusivas (de las Regiones), y la Corte Constitucional no ha hecho diferencia alguna en su doctrina, llegamos a la paradoja de que en la actual realidad práctica italiana rige en todo caso -y no sólo en lo que no está atribuido a la exclusiva competencia de las Regiones- una perfecta cláusula de prevalencia del derecho estatal sobre el regional que, por ser considerada desde un punto de vista de legitimidad constitucional, no produce el simple desplazamiento de la ley regional, sino una pura anulación.

El modelo que en abstracto parece más avanzado (en este punto) se ha convertido así, por vía estrictamente jurisprudencial, en el más restrictivo para los entes territoriales, aunque recientemente, de nuevo en virtud de la labor de la Corte Constitucional, parece volver a sus oríge--

---

producirse dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, "La prevalencia del derecho estatal sobre el regional", C.E.C., Madrid 1981, p. 61.

nes (173).

- 
- (173) Detenernos ahora en un estudio de Derecho Compara-  
do desbordaría sin duda los objetivos de este tra-  
bajo limitado, más humildemente, al sólo análisis  
del modelo italiano. No obstante, es obligado in-  
dicar que no son muchos los autores que, también  
en el punto concreto que ahora nos interesa, han  
puesto en relación el sistema de la Constitución  
de 1947 con los ofrecidos por otras constitucio-  
nes extranjeras. AMATO (su magnífico libro "Il --  
sindacato di costituzionalità...", op. cit., está  
escrito "alla luce dell'esperienza statunitense".  
En él se puede encontrar un muy notable estudio -  
de la "commerce clause" y, en menor medida, de la  
"supremacy clause"). BARBERA (en su también exce-  
lente obra "Regioni e interesse...", op. cit., se  
detiene en el estudio de la "Bundestreue" alemana)  
y BARTOLE ("Di una dubbia applicazione della "com-  
merce clause" al settore dei consorzi agrari", --  
Giur. Cost., parte I, 1969, pp. 1013 y ss.) son -  
excepciones que merecen ser resaltadas. En efecto,  
tanto en Estados Unidos como en Alemania Federal  
(de cuyos sistemas contamos entre nosotros con re-  
cientes aportaciones de sumo interés: BORRAJO INIES-  
TA, "El control judicial de leyes bajo la cláusula  
de comercio de la Constitución de Estados Uni-  
dos", Tesis doctoral, Madrid 1984; JIMENEZ BLANCO,  
"Las relaciones de funcionamiento entre el poder  
central y los entes territoriales en los derechos  
alemán y español", Tesis doctoral, Madrid 1984, -  
-que es la que he consultado-, ahora publicada -  
por el I.E.A.L., Madrid 1985. Vid. asimismo, SAN-  
TOLAYA MACHETTI, "Descentralización y cooperación"  
I.E.A.L., Madrid 1984, especialmente pp. 73 y ss.  
y pp. 160 y ss. En concreto, p.ej., en relación -  
con el sistema federal alemán BARBERA ha hecho hin-  
capié en el funcionamiento de la "Bundestreue", -



Ello, además, sin perjuicio de la necesaria superación de las concepciones garantistas y su evolución hacia posiciones de colaboración-participación (174) a las -- que más atrás me he referido y que seguramente constituyen la única salida posible de la actual situación del regionalismo italiano.

---

que juega no sólo respecto de los Länder sino también del Bund (op. cit., pp. 175 y ss.) La cláusula del art. 31 de la G.G. (que por cierto no cita BARBERA) se debe enmarcar, y sólo así puede -- ser correctamente entendida, puesta en relación -- con el principio de "lealtad federal" que "no es, ni mucho menos, un instrumento vicario de las fuerzas centralizadoras. Antes bien, se ordena directamente en su aplicación práctica actual, al principio del equilibrio que es inmanente al propio sistema federal" (JIMENEZ BLANCO, op. cit., p. 103). También en España el art. 149.3 de la Const. recoge a favor del derecho estatal una cláusula de -- prevalencia que juega tan sólo en relación con -- las competencias no atribuidas a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. De igual forma, los intereses generales están presentes de forma expresa en los artículos 150.3 (leyes de armonización) y 155 (en relación con la llamada -- "ejecución federal"). Sobre ello vid. muy especialmente GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso...", I, op. cit., pp. 279 y ss; del primero, "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos", op. cit.; del mismo, "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", Civitas, Madrid 1983; MUÑOZ MACHADO, "Derecho Público de las Comunidades Autónomas", I, Civitas, Madrid 1982, pp. 315 u ss.; PAREJO ALFONSO, "La prevalencia..."

E.- El límite del interés nacional y su relación con otros límites a la actividad legislativa regional. En especial el de los principios fundamentales (remisión) y el territorial.

La distinción del límite del interés nacional del de los principios fundamentales es tema que ya hemos -- avanzado en el capítulo anterior por lo que a él nos remitimos.

---

op. cit.; I. DE OTTO, "La prevalencia del Derecho estatal sobre el Derecho regional", R.E.D.C., nº 2, pp. 57 y ss. Detenernos en este momento en un estudio pormenorizado -que, por lo demás, sería de sumo interés- del juego que cumple el interés nacional en el sistema español y su incidencia en la cláusula de prevalencia desbordaría desgraciadamente, las intenciones de este trabajo, -tal como ya he indicado.

- (174) Merece destacarse que según indican CHELI-CARETTI "I rapporti tra Regioni e Parlamento...", op. cit. p. 72, la distinción entre intereses nacionales, -intereses regionales e intereses estrictamente locales en la Constitución es producto de una noción estrictamente garantista.

Especialmente problemática se presenta la relación entre el par de conceptos interés regional-interés nacional y ámbito territorial regional-ámbito suprarregional.

Según indica PALADIN (175) el límite territorial individualmente considerado como tal, parece que ha sido -- aplicado tan sólo en dos ocasiones por la Corte Constitucional (176). En el resto de las ocasiones tal límite se reconduce al material o al de los intereses nacionales. Sin embargo, es evidente que no puede admitirse la equivalencia entre límite de "merito" y límite territorial (177), pues éste lo es de estricta legitimidad (178).

---

(175) "Diritto Regionale", op. cit., pp. 72-73. Vid. -- asimismo, BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le -- autonomie territoriale", op. cit., pp. 151-152.

(176) Sentencia de 8 de abril de 1958, nº 28 y de 27 - de marzo de 1974, nº 96.

(177) En contra de tal equiparación se pronuncia BARBERA, "Regioni...", op. cit., p. 18.

(178) Vid. MORTATI, "Interesse...", op. cit., p. 1302.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional, al exigir la presencia de un interés regional para considerar legítimo el ejercicio de competencias legislativas por parte de los entes territoriales (179), ha venido a "desvanecer" en el terreno práctico cualquier diferencia que en abstracto pudiera existir (180).

El D.P.R. 616 de 1977, sin embargo, ha supuesto una atenuación de la rigidez del límite territorial, de forma que no pueda considerarse como de interés nacional todo aquello que desborde los límites de una Región. Hoy se admite que sea de competencia regional una materia que predominantemente afecte a una Región, permitiendo acuerdos -- con las Regiones donde se desarrolle la actividad menor o residual.

---

(179) Sobre la existencia de interés regional como requisito para el ejercicio de competencias legislativas de las Regiones, vid. BARTHOLINI, "Interesse nazionale...", op. cit., pp. 29 y ss.

(180) Vid. MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit. p. 171.

De todas formas, la Corte Constitucional no parece abandonar la ecuación límite territorial regional -límite del interés regional,' y así lo ha expresado por ejemplo en la sentencia de 27 de noviembre de 1980, nº 154 (181), en la que se ha reconocido la competencia de Sicilia en la regulación de materias relacionadas con el derecho fundamental a la salud, a pesar de la opinión casi pacífica de que la regulación de los derechos fundamentales corresponde al Estado. La Corte establece que la Asamblea de Sicilia puede disponer en el territorio regional tratamientos sanitarios forzosos (182), previstos en el artículo 31.2 de la Constitución (183) "riguardanti non già la risoluzione e la soddis

- 
- (181) Sobre la que se ha pronunciado en tono crítico - ANZON: "Trattamenti sanitari obbligatori e competenza regionale", Giur. Cost. Parte I, 1980, pp. 1449 y ss.
- (182) Que, como indica ANZON, op. ult. cit., p. 1453, - pueden afectar incluso al derecho a la libertad personal.
- (183) Artículo 32 de la Constitución: "La Repubblica - tutela la salute come fondamentale diritto dell'in dividuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso - violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

fazione -sul piano regionale- di problemi ed esigenze aventi dimensioni nazionali, ma la predisposizione di misure -destinate ad applicarsi in singoli comuni dell'Isola, per -sodisfare alle condizioni particolari ad agli interessi propri della Regione".

Que existe una clara interrelación entre ambos límites es incuestionable. Que no deben confundirse, también. Además, no debe olvidarse que la actividad regional no debe concluir allá donde termine su ámbito territorial. El regionalismo de colaboración-participación exige tener en cuenta las aportaciones regionales en la toma de decisiones que se consideren de interés nacional. Sin perjuicio, por supuesto, del carácter territorial de la legislación regional. Sin duda la puesta en marcha de fórmulas de colaboración entre -el Estado y las Regiones deberá reducir los conflictos de -intereses entre ambos (184). Lo que resulta impensable es -

---

Que la reserva de ley contenida en la -Constitución, cuando afecte a materias atribuidas a la competencia regional, no debe necesariamente entenderse como referente a la sola ley estatal, es algo hoy admitido pacíficamente. Vid. ANZON, -op. ult. cit., p. 1449 y bibliografía allí citada.

- (184) GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", Relazione al Convegno "Le Regioni e la riforma istituzionale", Génova, mayo 1984, ejemplar mecanografiado ("Boz-

que el sólo Estado central (y menos aún el Estado-aparato) continúe determinando, a espaldas de las Regiones, qué debe considerarse de interés nacional.

F.- Conclusiones. La Constitución sustancial como único parámetro para determinar el interés nacional. El juicio de "merito" y el de legitimidad como criterios complementarios, no excluyentes. La prevalencia de la Constitución. El límite del interés nacional vincula tanto al legislador estatal como al regional. La participación de las Regiones en la determinación del interés nacional y el Regionalismo de cooperación:

De todo lo visto hasta ahora se pueden entresacar las siguientes conclusiones:

Primero, al analizar los límites que el ordenamiento constitucional italiano ha marcado a la legislación regional debería hacerse una clara distinción entre los que

---

za provvisoria non corretta"), p. 10, indica que a la Conferencia permanente para las relaciones Estado-Regiones "dovrebbe anche essere collegata --

se han calificado de legitimidad y el del interés nacional de otras regiones, calificado de "merito" u oportunidad política.

Segundo, el límite de "merito" alcanza tanto a las Regiones ordinarias como a las especiales y extiende -- sus efectos a todo tipo de competencias legislativas.

Tercero, aún siendo consciente de la dificultad que sin duda presenta el intento de llevar a cabo una definición del concepto de interés nacional, es necesario precisar:

- El interés nacional no puede en ningún caso ser conceptuado como el interés del Estado frente a las Regiones;

---

l'attenuazione di quella ripetuta richiesta al governo di attivare il controllo di merito sulle -- leggi regionali: sarebbe, infatti, contraddittorio, da una parte istituire meccanismi di previa composizione dei conflitti Stato-Regioni e dall'altra profilare l'ipotesi di leggi regionali che comportino contrasto con l'interesse nazionale".



- porque forma parte del interés nacional el desarrollo mismo del modelo regional.
- ya que las Regiones se integran también en el Estado-ordenamiento.

Cuarto, el interés nacional, que es el del Estado-ordenamiento (no el del Estado-aparato) se enmarca en la Constitución sustancial, único parámetro válido para su apreciación.

Quinto, el interés nacional puede ser violado - tanto por el Estado central como por las Regiones.

Sexto, porque es obvio que el interés nacional no tiene como contrario el interés regional, sino sencillamente el interés no-nacional o antinacional.

Séptimo, cual sea el interés nacional es algo a deducir de la propia Constitución pero también de los Estatutos, las leyes, costumbres o instrumentos de fijación del "indirizzo" político. La ley no es el único instrumento de fijación del interés nacional.

Octavo, por ello no puede afirmarse válidamente que en el ordenamiento italiano exista un principio de prevalencia de la ley estatal sobre la regional en que a la determinación del interés general se refiere (distinto es el tema, como ya sabemos, en materia de principios fundamentales). En todo caso, podría admitirse la formulación de una

suerte de presunción de prevalencia de la primera sobre la segunda, por cuanto la ley estatal se considera fruto de la voluntad popular. Esta presunción de prevalencia puede ser destruída en cuanto se aprecie un intento de hacer valer intereses del Estado por encima de los intereses regionales - en contra del interés nacional, pues cuando en un todo se - ataca a la parte, de una u otra forma se está perjudicando al todo. No hay más regla válida que la prevalencia de la - Constitución.

- Noveno, el límite del interés nacional así -- configurado actúa en el sistema constitucional-regional italiano según criterios de "merito" u oportunidad política, - no según criterios de legitimidad. No debería configurar -- previamente el ámbito de la competencia regional, sino servir de criterio posterior en base al cual declarar la invalidez de la ley regional por motivos de onoportunidad política (no de ilegitimidad).

- Décima, sin embargo la Corte Constitucional - -fundamentalmente- ha desvirtuado el diseño originario y - ha convertido el límite de "merito" en límite de legiti-- dad al admitir que el legislador estatal pueda indicar previamente cuál es el interés nacional excluyendo de la competencia regional la posibilidad de regular determinadas materias que en principio le corresponderían.

- Decimoprimer, recientemente la propia Corte, al hilo de problemas planteados por la función de "indirizo e coordinamento"m ha variado su línea y, aunque sigue ca

lificando al límite como de legitimidad, considera que no -  
permite el recorte previo de competencias regionales, sino  
su coordinación y delimitación.

- Decimosegundo, calificar como de "merito" el  
el límite del interés no significa excluir la posible parti-  
cipación de la Corte que, con anterioridad a su inicio o --  
una vez concluido el complejo y no estrenado procedimiento  
parlamentario de la cuestión de "merito" puede, en el segundo  
do caso, enjuiciar la decisión de las Cámaras.

- Decimotercero, una correcta evolución del -  
sistema regional exige tener en cuenta las apreciaciones re  
gionales en la configuración del interés nacional, por enci-  
ma de criterios estrictamente territorialistas y en línea -  
con la superación del modelo garantista en favor del coope-  
rativo-participativo.

CAPITULO 4

EN CONCRETO, EL PROBLEMA DE LOS ACTOS ESTATALES DE "INDIRIZZO  
E COORDINAMENTO" SOBRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PROPIA DE  
LAS REGIONES

SUMARIO:

- A.- Introducción. El contenido de la función de "indirizzo e coordinamento".
- B.- El artículo 17 de la "Legge finanziaria" (ley 281/1970) y el art. 3º de la ley 382/1975 (así como el art. 4º del D.P.R. 616/1977, como instrumentos normativos en los que se regula la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento".
- C.- Problemas en torno a la legitimidad constitucional de la función, en vía administrativa, de "indirizzo e coordinamento".
- a) El tipo de actividad administrativa regional en cuya relación se discute la constitucionalidad de la actividad gubernativa de "indirizzo e coordinamento".
  - b) Argumentos de quienes niegan en absoluto la constitucionalidad de la función estatal de "indirizzo e coordinamento".

- c) Argumentos de quienes admiten la función estatal de "indirizzo e coordinamento" pero no en vía gubernativa.
- d) Posturas a favor de la actividad incluso en vía administrativa.
- e) Tesis según la cual es admisible la función de "indirizzo e coordinamento" pero que exige previa y ex presa autorización legislativa para ejercerla en --vía administrativa.
- f) Otras teorías sobre la justificación constitucional de la función.

D.- La praxis normativa. La experiencia en materia de actos de "indirizzo e coordinamento".

E.- La jurisprudencia constitucional sobre la materia. En es pecial las sentencias números 39/1971 y 150/1982. Las -- exigencias de carácter unitario y el principio de legali dad de la actuación administrativa.

F.- El valor de los actos estatales de "indirizzo e coordinamento".

G.- Recopilación y conclusiones. El Estado-aparato no es, por sí solo, competente para ejercer la función de - "indirizzo e coordinamento" sobre la actividad administrativa propia de las Regiones. Imposibilidad de trasladar el sistema que configura la legislación italiana al modelo español.

EN CONCRETO, EL PROBLEMA DE LOS ACTOS ESTATALES DE "INDIRIZZO E COORDINAMENTO" SOBRE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PROPIA DE LAS REGIONES

A.- Introducción. El contenido de la función de "indirizzo e coordinamento".

Si en el presente trabajo se intenta demostrar, entre otras cosas, que el lugar que ocupa el Estado-aparato en su relación con las Regiones no es necesariamente y en todo caso de superioridad, parece chocar con esta idea la existencia de los llamados actos de "indirizzo e coordinamento" por cuanto mediante esta función, tal como está configurada en la actual realidad legislativa, una de las partes -el Gobierno- puede imponer a la otra -las Regiones- determinadas líneas de conducta, a veces concretas, sin que incluso parezca necesario tener en cuenta al propio Parlamento. Por ello el examen de dicha actividad resulta de especial importancia.

El término italiano "indirizzo" es, sin duda, - uno de los de más difícil traducción al español atendiendo a criterios jurídicos. GIANNINI indica que en teoría general se entiende por "indirizzo" la "determinazione della regola generale d'azione dell'attività libera" (1). En la misma línea MORTATI señala que con el "indirizzo" se hace valer un "momento de impulso unitario y de coordinación" a fin de que la actividad de los diversos órganos dotados de

autonomía se desarrolle en forma armónica en aras de la consecución de un fin determinado (2).

La función de "indirizzo", por tanto supone --  
orientar hacia un fin la actividad de sujetos más o menos -

- 
- (1) Istituzioni di Diritto Amministrativo, op. cit., p. 607. Según T. MARTINES ("Indirizzo politico", en -- Enc. del Diritto, vol. XXI, Giuffrè, Milán 1971, p. 134) por "indirizzo" en su acepción más general, debe entenderse la "manifestazione di una volontà armonica e coerente fatta valere da uno o più soggetti in funzione del conseguimento di un fine". Según -- GIANNINI (op. ult. cit., p. 622, n.1) la teoría de la función de "indirizzo" se ha tomado de la de "indirizzo politico" y tiene su origen en la investigación que CRISAFULLI llevó a cabo en 1939. Sin duda se refiere a la obra de este último "Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico", en Studi urbinati di scienze giuridiche ed economiche, 1938-39-40, pp. 91 y ss., citada por MARTINES (op. ult. cit., pp. 136-137. n. 4) y que desgraciadamente no me ha sido posible consultar. Vid. T. ANCORA: "Funzione d'indirizzo e coordinamento e funzione consultiva", en Il Foro Amministrativo, 1984, nº 7-8, pp. 1600 y ss., donde se intenta individualizar el concepto de "indirizzo" político y administrativo, pero muy relacionado con el art. 95 de la Constitución.
- (2) Istituzioni di Diritto Pubblico, op. cit. T.I, p. - 332. Por cierto, MORTATI en la pág. 334 cita una -- obra suya de 1932 ("L'ordinamento del governo nel - nuovo diritto pubblico italiano"), anterior, por -- tanto, a la cit. en nota anterior de CRISAFULLI, en la que se estudia ya el problema del "indirizzo po-  
litico".



autónomos. Se distingue, de esta forma, del poder de dirección pues éste presupone una relación de subordinación que no tiene porqué darse en el ejercicio del "indirizzo". Además, éste versa sobre actividades complejas y que suelen -- ser de tracto continuo, extremos estos que tampoco son necesarios en el ejercicio del poder de dirección (3). Es por ello que "indirizzo" no puede traducirse como dirección. Lo que se pretende es encauzar, orientar una conducta; orientación que va destinada a sujetos dotados de cierto grado de autonomía (4).

Por su parte, la coordinación, cuyo estudio es objeto de un capítulo aparte al que me remito (5) también -- tiene por objeto garantizar la unidad de actuación y la autonomía de los sujetos actuantes (6).

---

(3) Vid. GIANNINI, "Istituzioni...", op. cit., p. 612.

(4) PIZZORUSSO, "Lezioni di diritto costituzionale", 3ª ed., Il Foro italiano, Roma 1984, p. 576 incluye -- los actos de "indirizzo e coordinamento" en el concepto de "directivas políticas".

(5) Infra, IV, Capítulo VI.

(6) Vid. por todos, BACHELET: voz "Coordinamento", en -- la Enc. del Diritto, Tomo X, Giuffrè, Milán 1962, -- pp. 630 y ss.

Pues bien, aunque se trate de un poder que no recoge la Constitución italiana de 1947, el Estado tiene, frente a las Regiones (7), la facultad de emanar actos de "indirizzo e coordinamento" en los casos que luego veremos. En línea de principios parecería que tal posibilidad debería ser admitida sin excesivos reparos, pues entre Estado y Regiones no hay una relación de subordinación y las materias

- 
- (7) Uno de los extremos aún no resueltos de la función de "indirizzo e coordinamento" es el de sus destinatarios, y en concreto si puede o no extender sus efectos a las Regiones especiales. Sobre ello hay datos contradictorios: la ley 382/75 se aplica sólo a las Regiones Ordinarias. La Corte Constitucional, como veremos, ha extendido la aplicación a las especiales (p.ej. Sentencias nº 138 de 1972 y 191 de 1976) pero exceptuando las materias de exclusiva competencia regional; algunas normas las excluyen expresamente (en relación al Valle de Aosta, art. 1º ley 453/1981) y otras la preveen (para Sicilia, Cerdeña y Friuli-Venezia Giulia, vid. las normas de actuación de los Estatutos: art. 32, D.P.R. 480/1975; art. 2, D.P.R. 348/1979; art. 43, D.P.R. 902/1975); la práctica tiende a la extensión (p. ej. D.P.C.M. de 11 de marzo de 1980 sobre actividad de promoción en el extranjero). Todos los datos, tomados del "RAPPORTO ANIASI sullo Stato delle Autonomie", op. cit., p. 77.

cuya competencia corresponde a las segundas son de naturaleza compleja (en el sentido de que no son concretas), condiciones éstas que permiten el ejercicio de la función de in- dirizzo. En efecto, como hemos visto en el capítulo anterior no es ilógico admitir que el Estado pueda reservarse la facultad no ya de recortar previamente las competencias regionales, sino de orientar o encauzar la actividad regional hacia objetivos de interés general.

Las dudas comienzan a surgir cuando vamos cayendo en la cuenta de que tal función de "indirizzo e coordinamento" no sólo puede ser actuada por quien representa al Estado-ordenamiento, sino también por el Estado-aparato que, como ya sabemos, no representa intereses generales (8) sino que constituye una organización a su servicio. El tema es - el siguiente: ¿hasta qué punto puede admitirse una actividad de "indirizzo e coordinamento" por parte del Estado-aparato (del Gobierno, en suma) frente a la actividad administrativa de las Regiones en las materias cuya competencia corresponde a éstas aunque sea en razón de exigencias de carácter unitario?. Una primera lectura de las disposiciones

---

(8) Vid. por todos, E. GARCIA DE ENTERRIA y TOMAS-RAMON FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", T. I, op. cit., pp. 82, 86, etc.

legislativas que regulan la cuestión podría dar la sensación de que tal función ejercida en vía gubernativa es en todo caso posible. La respuesta, sin embargo, debe ser matizada, y el problema, por tanto, abordado, ya que, aunque por algunos se considere que la función de "indirizzo e coordinamento" no desarrollará un papel importante en las relaciones entre Estado y Región -la cual, por cierto, puede llegar a ser una opinión demasiado apresurada- lo cierto es que no dar una solución acertada al tema sí puede alterar sustancialmente dichas relaciones.

B.- El art. 17 de la "Legge finanziaria" (Ley 281/1970) y el art. 3º de la Ley 382/1975 (así como el art. 4º del D.P.R. 616/1977), como instrumentos normativos en los que se regula la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento".

Como acabo de indicar, la Constitución no contiene ninguna disposición expresa sobre el tema, por lo que la doctrina se encuentra profundamente dividida a la hora de explicar el fundamento constitucional de este poder que se reserva el Estado (9). En realidad, dado que dicha actividad se reguló por primera vez en la "Legge finanziaria" (10) y se ha reafirmado posteriormente, lo que se discute es la legitimidad constitucional de tales instrumentos normativos.

El art. 17, letra a) de dicha ley, que se introdujo durante la discusión en el Parlamento de la misma con maniobras que algunos califican de subrepticias (11) y que fue objeto de discusión e interpretación en el "ordine del giorno" votado por el Senado el 18 de diciembre de 1970 (12)

- 
- (9) Vid. PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., p. 180. Ver, asimismo, DI GIOVINE: "Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la prassi governativa", en "Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e di coordinamento" Roma 1978, pp. 23 y ss., y GABRIELE, "Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento", Giuffrè, Milano 1980, - pp. 111 y ss.
- (10) DI GIOVINE dice que la función fue "inventada" en el citado art. 17 de la Ley 281 de 1970. Vid. "Sulla funzione di indirizzo e di coordinamento...", op. cit., p. 25. No es esta la opinión de GABRIELE (Il principio unitario nella autonomia regionale, op. cit., pp. 89 y ss) que entiende que se trata de una función que en la sustancia tiene raíces profundas en la realidad institucional anterior, y en concreto en los poderes de "indirizzo e coordinamento" -- que ejercita el Estado respecto a las Regiones especiales.
- (11) Vid. GIANNINI: "Las Regiones en Italia", op. cit., p. 84.
- (12) En el que se afirma, entre otras cosas, que "la salvaguardia degli interessi nazionali e delle altre regioni si realizza non già con la riserva allo Sta

establece:

"Le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nelle stesse materie resta riservata - allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche - con riferimento agli obiettivi del programma - economico nazionale ed agli impegni derivanti - dagli obblighi internazionali..." (13).

---

to di funzioni in settori specificati all'interno delle materie previste dall'art. 117 Cost. ma con l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento... relativamente alle materie da trasferire...". Vid. PALADIN "Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale", Giur-Cost. 1971, fasc. 1, p. - 1970.

Por su parte, BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. 263 indica que dicho "o.d.g.", en el punto c) lejos de aportar una interpretación restrictiva de la citada disposición invita al Gobierno a establecer que los actos para el ejercicio de la función en cuestión "siano la legge e la deliberazione collegiale di Governo, mentre altre attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni sono esercitabili sotto la direzione del Presidente del Consiglio dei Ministri e sotto la sua responsabilità, oltre che dei Ministri competenti". Según BARBERA, en la práctica este documento suponía la base para justificar la intervención no ya del Presidente del Consejo, sino

¿Cuál era el objetivo que se perseguía con tal precepto? Para ello conviene que nos coloquemos en el momento en que fue dictada la "legge finanziaria". La Constitución, conteniendo un nuevo modelo de Estado descentralizado, entró en vigor en 1948. Muy poco después se habían ya aprobado los Estatutos especiales y una parte importante de sus normas de actuación. Un partido conservador, la Democra

---

de los singulares Ministros. Como veremos más adelante, esta interpretación es sumamente polémica.

- (13) PALADIN calificó el precepto de "muy oscuro y ambiguo": "Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale", Giur. Cost. Parte prima, 1971, p. 192. Frente a -- una interpretación restrictiva del art. en el sentido de considerar que las exigencias de carácter unitario son precisamente aquellas que se refieren a los objetivos del programa económico nacional y a los compromisos derivados de las obligaciones internacionales, BARTOLE entiende que la utilización del término "anche" indica que tales exigencias unitarias deben entenderse con un sentido más amplio. Vid. "Supremazia collaborazione nei rapporti ha Stato e Regioni", op. cit., pp. 107 y ss. Como luego veremos BARTOLE admite sin problemas la legitimidad de la actividad de indirizzo e coordinamento tal como está recogida en la "legge finanziaria".

cia Cristiana, ostenta sin grandes problemas el poder, con la intención clara de retrasar en lo posible el establecimiento de las Regiones ordinarias, pues seguramente podrían alterar el equilibrio de fuerzas políticas entonces alcanzado (14). Al final de los años 60 la situación cambia (15). El tema regional cobra vigor y en muy corto espacio de tiempo se aprueban los Estatutos ordinarios y algunos decretos de transferencias de funciones a las regiones (16). Comienza su camino, pues, el Estado regional italiano. Y la principal preocupación que entonces existía era la de mantener la unidad y coherencia del Estado (17). La actividad legis-

- 
- (14) GABRIELE se refiere al llamado "ostruzionismo" de la mayoría. "Il Principio unitario nella autonomia regionale...", op. cit., p. 2.
- (15) Ya me he referido más atrás a los acontecimientos de 1968 y su evolución en el tema regional. Asimismo en esa época se forma la coalición entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialista. Vid. - GIANNINI, "Las Regiones...", op. cit., p. 25.
- (16) Vid. lcs D.P.R. nº 1 a 11 de 14 y 15 de enero de 1972 a los que ya me he referido más atrás.
- (17) Se ha hablado de una "justificación política" de la función de "indirizzo e coordinamento": se debe contrarrestar la transferencia orgánica de competencias a las Regiones; compensar lo que a éstos se ha dado en más horizontalmente con lo que al Estado se reserva en más verticalmente. Vid. MARTINES -RUGGERI: "Lineamenti di Diritto Regionale", op. cit., p. 284.



lativa regional contaba con un límite sustancial: el de los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado (18). No así la actividad administrativa. Pues bien, ante el temor de que la plural actuación administrativa regional pueda suponer un peligro para la unidad de actuación del Estado, se incluye en la "legge finanziaria", de 16 de marzo de 1970, el art. 17 que ya conocemos y cuyo contenido se va a repetir en los Decretos de transferencias de 1972 (19). En realidad, sin embargo, no es correcto decir que se repite el contenido, pues la normativa de 1972 va a recoger por primera vez uno de los extremos más discutidos de la función de "indirizzo e coordinamento": su posibilidad de ejercicio en vía gubernativa. En efecto, fuera de los casos en que -- tal función se lleve a cabo mediante "ley o acto con fuerza de ley" se podrá ejercitar mediante acuerdo del Consejo de Ministros a propuesta de su Presidente de acuerdo con el Ministro o Ministros competentes, o incluso delegarse en el CIPE o en el propio Presidente del Consejo de Ministros.

---

(18) Art. 117 de la Constitución. Vid. *supra*, IV, capítulo 3º.

(19) Vid. por todos, el art. 5 del D.P.R. 14 enero 1972 n. 1.

Una previsión de tal tipo podría quizá justificarse en 1970-72, cuando por algunos se pensaba que toda -- prevención frente a las recién nacidas Regiones era poca. -- Pero es que en 1975, cuando, como ya sabemos, se plantea la necesidad de reelaborar todo el sistema de transferencias a las Regiones, se va a repetir el mismo mecanismo: el art. 3º de la Ley 382/1975 de 22 de julio (20) establece, en efecto, lo siguiente:

"La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario attiene ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Detta funzione spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti.

L'esercizio della funzione di cui al precedente comma può essere delegato di volta in volta dal Consiglio dei Ministro al Comitato

- 
- (20) Que, como ya nos consta, recoge normas sobre el ordenamiento regional y la organización de la Admi--nistración pública. Contiene la delegación en fa--vor del Gobierno para trnasferir a las Regiones -- las funciones inherentes a las materias indicadas en el art. 117 Const.

interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure - al Presidente del Consiglio dei Ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari.

Le disposizioni di cui ai precedenti due commi sostituiscono ogni altra norma concernente l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento con particolare riguardo a quelle contenute nei decreti delegati emanati in attuazione dell'articolo 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Gli organi statali e le amministrazioni regionali sono tenuti a fornirsi reciprocamente ed a richiesta, per il tramite del Commissario del Governo nella regione, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni".

Por su parte, el art. 4º del D.P.R. 616 de 1977, dictado en aplicación de la ley anterior dispone:

"Competenze dello Stato: lo Stato, nelle materie definite dal presente decreto, esercita -- soltanto la funzioni amministrative indicate -- negli articoli seguenti, nonché la funzione di indirizzo e coordinamento nei limiti, nelle -- forme e con le modalità previste dall'art. 3 -- della l. 22 luglio 1975, n. 382..."

Hoy, pues, el cuadro normativo que sirve de base a la función de "indirizzo e coordinamento" está compuesto por las disposiciones cuyo contenido hemos transcrito. -

Ninguna más (21). Y si se hace esta precisión es para recordar que aquélla no se recoge en el texto constitucional. Se trata, pues, de un mecanismo ajeno a la Constitución. Lo -- que ahora debemos examinar es si el mismo tiene o no acomodo constitucional; si su ejercicio en vía gubernativa (en -- vía legislativa es perfectamente posible como veremos) puede considerarse permitido por la Constitución.

C.- Problemas en torno a la legitimidad constitucional de la función, en vía administrativa, de "indirizzo e coordinamento".

Si en un principio el interrogante se centraba en la propia existencia, en la simple admisión, de la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento", más tarde la

---

(21) Ninguna más con carácter general, como es lógico. Muchas son las normas que recogen previsiones concretas de actos de indirizzo e coordinamento. Vid., sin embargo el art. 5º, primer párrafo, de la ley 833/1978, de 23 de diciembre sobre el Servicio Sanitario Nacional, que señala como finalidad de la actividad de "indirizzo e coordinamento", además -- de las que cita la ley 382/75, las exigencias "di rigore e di efficacia della spesa". Vid. el "RAPPOR

polémica giró -y en ella está todavía la doctrina italiana- en torno a la posibilidad o no de ejercer tal función en vía administrativa, es decir, sin intervención del legislador, intentando buscar para ello un apoyo constitucional convincente (22).

Pero antes de repasar brevemente las posturas - que ha mantenido y mantiene la doctrina, conviene hacer algunas precisiones que quizá puedan ser de interés para el - estudioso español.

---

TO ANIASI sullo stato delle autonomie", op. cit., p. 76.

- (22) El propio Gobierno, en boca del Ministro per gli -- Affari Regionali reconocía que "certamente occorre riflettere sui concrete termini e sui limiti dell'uso, a fini di coordinamento, di strumenti (amministrativi) che hanno una forza nella sistematica giuridica sottordinata a quella di atti (legislativi) che possono essere emanati dai soggetti la cui azione si intende coordinare" ("RAPPORTO...", op. ult. cit., p. 77).

- a) El tipo de actividad administrativa regional en cuya relación se discute la constitucionalidad de la actividad gubernativa de "indirizzo e coordinamento".

El problema que plantea la función "de qua" no alcanza a la actividad administrativa regional fruto de delegación estatal.

A las Regiones corresponde la actividad administrativa propia de las materias sobre las que ostentan competencias legislativas (23). Pero también, en virtud del segundo párrafo del art. 118 de la Constitución (24), pueden ejercitar otras funciones administrativas delegadas por el Estado. Pues bien, respecto de éstas la propia Constitución permite una actividad estatal de dirección al establecer en el último párrafo del art. 121 que "il Presidente della Giunta... dispone le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo

---

(23) En virtud, como ya sabemos, de lo que dispone el primer párrafo del art. 118 de la Constitución italiana "Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo..."

(24) "Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative".

centrale" (25), previsión que ha sido desarrollada por el artículo 2º de la ley 382/75 y el art. 4 , último párrafo del D.P.R. 616/77 (26).

- 
- (25) Como indica BARTOLE (en BARTOLE, MASTRAGOSTINO, -- VANDELLI: "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 196) hay diferencias esenciales entre uno y otro tipo de actividad administrativa. Aparte de la titularidad que permanece en el Estado y que, por tan to, éste puede recuperar, sólo en lo que se refiere a las competencias propias y no a los delegados -- las Regiones pueden recurrir ante la Corte Constitucional; las directivas que el Gobierno puede impartir en relación con el ejercicio de las funciones administrativas delegadas no están sometidas a procedimiento especial y se imparten a través del Comisario del Gobierno; el aparato estatal puede -- sustituir al regional en caso de incumplimiento -- por parte de éste. En este sentido, el párrafo ter cero del art. 4º del D.P.R. 616 dispone: "Il Gover no della Repubblica, tramite il Commissario del Go verno, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere -- di sostituzione previsto dall'art. 2 della l. 22 -- luglio 1975, n. 382". El citado artículo 2, por su parte, establece: "In caso di persistente inattivi ttà degli organi regionali nell'esercizio delle -- funzioni delegate, qualora le attività relative -- alle materie delegate comportino adempimenti da -- svolgersi entro termini perentori previsti dalla -- legge o risultanti dalla natura degli interventi, il Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente, dispone il complimento degli atti rela tivi in sostituzione dell'amministrazione regionale". Vid, asimismo BARBERA, "Regioni e interesse -- nazionale", op. cit., p. 252.

El problema se plantea, pues, no respecto de to da la actividad administrativa regional, sino sólo respecto de aquella que le pertenece como propia.

Por otra parte, no debemos olvidar que las Regio nes ordinarias tan sólo gozan de competencias legislativas compartidas, pero no exclusivas o, como prefiere la doctrina italiana, primarias. Se trata de un aspecto que se ha de tener en cuenta, como tendremos ocasión de comprobar más ade lante, a la hora de dar adecuada solución a nuestro problema.

- b) Argumentos de quienes niegan en absoluto la constitu-  
cionalidad de la función estatal de "indirizzo e coor-  
dinamento".

No son muchos los que niegan en absoluto que el Estado pueda ejercer, directa y expresamente, cualquier tipo de "indirizzo e coordinamento" sobre la actividad administr

- 
- (26) Véase la nota anterior. Incluso, en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de las directivas estatales, el Gobierno puede sustituir a la administración regional y cumplir los fines pre vistos. Vid. p. ej. el párrafo 4º del artículo 5º de la ley 833/1978 sobre el Servicio Sanitario Nacional.



trativa de las regiones.

Los que así lo hacen se basan en que, si bien - las competencias legislativas de las Regiones son compartidas, las funciones administrativas que en virtud de las mismas les corresponden pueden calificarse de exclusivas (27), de forma que no podrían ser sometidas a ningún tipo de limitación y, por ello, tampoco podrían ser objeto de actos de "indirizzo e coordinamento". El único límite que podría imponerse a la actividad administrativa regional sería el derivado de las leyes aprobadas por las propias Regiones.

- 
- (27) Vid. p. ej. BASSANINI, "Le Regioni fra Stato e comunità locali", Il Mulino, Bologna 1976, pp. 204 y ss. Ya VIRGA había afirmado que "la potestà amministrativa della regione sulle materie per le quali essa possiede una competenza legislativa limitata da principi fondamentali è del tutto pari a quella di cui gode per le materie di competenza legislativa esclusiva", "La Regione", op. cit., p. 125.

BALBONI y PASTORI, en "Manuale di diritto pubblico", dirigido por AMATO y BARBERA, op. cit., p. 689, también se inclinan por la consideración - como exclusivas de las competencias administrati--vas regionales, si bien admiten la constitucionalidad de la función en los términos fijados en las - sentencias de la Corte nº 150/1982 y 340/1983, que luego estudiaremos.

Así, según BASSANINI (28) las funciones administrativas que corresponden a las materias relacionadas en el art. 117 de la Constitución corresponden exclusivamente a las Regiones sin que sea posible admitir ningún tipo de dirección por parte de órganos estatales, dirección que sólo es posible en relación con las funciones administrativas delegadas, tal como recoge el art. 121 último párrafo de la Constitución. Por ello, el poder esencial que, al objeto de controlar la actividad administrativa regional propia, corresponde al Gobierno es el de promover el "giudizio di merito" ante el Parlamento (29). Los posibles actos de "indirizzo e coordinamento" asumirían una "función preparatoria o preventiva de la impugnación de la ley regional ante la Cámara (30).

---

(28) "Le Regioni fra Stato e Comunità locali", op. cit. pp. 205 y ss.

(29) BASSANINI: "Indirizzo e coordinamento delle attività regionali", en "La via italiana alle Regioni", op. cit., p. 69. Según BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. 253, nota 16, ésta es también la tesis de ONIDA, AMATO, ORSI-BATTAGLINI y SORACE.

(30) BASSANINI: "Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni", Ed. Lega per le autonomie locali, Roma 1972, p. 70. Ya antes había mantenido esta postura ONIDA en su obra conjunta "Stato e Regioni nella riforma sanitaria", en I problemi della sicurezza sociale, 1971, p. 112. GABRIELE, por cierto, considera que la postura de BASSANINI no es contraria

- c) Argumentos de quienes admiten la función estatal de "indirizzo e coordinamento" pero no en vía gubernativa

Se trata de una postura que cada vez más se va abriendo paso entre la doctrina italiana.

Dado que la actividad legislativa y/o administrativa de las Regiones ordinarias no puede calificarse respecto a ninguna materia como de exclusiva, y dado que debe someterse a los intereses nacionales, es lógico admitir la reserva en favor del Estado de la función de "indirizzo e coordinamento". Así se hacía en el art. 17 de la "legge finanziaria" de 1970. Pero en los decretos de transferencias de 1971 y en la ley 382/75 y D.P.R. 616/77 se admite que sea el Gobierno, el CIPE o incluso un Ministro, quien ejercite la polémica función y es frente a esta extensión subjetiva frente a la que fundamentalmente reaccionan quienes estudian el tema.

---

a la función sino que la acepta aunque de forma restrictiva: "Il principio unitario...", op. cit., pp. 122 y ss. La posición explicada en el texto -- también parece ser la de MEALE, "Principi di Diritto Regionale", op. cit., p. 169.

En efecto, si bien se admite la función estatal de "indirizzo e coordinamento", se niega que pueda ser el Estado-aparato el que pueda fijar las líneas que deben marcar la actividad administrativa regional al objeto de adecuarla a los intereses unitarios. Las Regiones deben tener como interlocutor a los órganos estatales de más alto nivel (31). Las competencias del Gobierno no alcanzan hasta la facultad de dictar actos de "indirizzo e coordinamento". Es al legislador al que corresponde tal misión. Por ello hay que mirar con optimismo no desmedido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional pues muy bien podría estar exigiendo la aplicación del principio de legalidad allí donde debería observarse el principio de reserva de ley -- (32).

Sobre esta postura volveremos más adelante, por lo que no me detengo ahora en ella.

---

(31) Vid. GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit. p. 229.

(32) Me refiero a la doctrina de la Corte iniciada en la Sentencia nº 150 de 1982, que luego examinaré.

- d) Posturas a favor de la actividad, incluso en vía administrativa.

Se basan, quienes mantienen esta tesis, en que no existe una competencia administrativa exclusiva por parte de las Regiones ordinarias, sino que, al igual que las competencias legislativas son compartidas, así también lo son las de carácter administrativo.

Y si ello es así, es lógico pensar que se reserve al Estado la posibilidad de marcar las líneas que encau-  
cen la actividad de ejecución al igual que se le permite --  
dictar leyes de principio vinculantes para las Regiones en  
el ejercicio de sus competencias legislativas. Líneas de en  
cauzamiento que son tanto más necesarias por el hecho de ha  
berse procedido a una transferencia orgánica y total de com  
petencias a las Regiones, lo que otorga un "valor pragmáti-  
co" importante a la función (33) que evita o puede evitar -  
desmoronamiento de la unidad nacional o grietas en los inte  
reses nacionales.

---

(33) GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 471.

Pero es que además también se justifica que los actos de "indirizzo e coordinamento" tengan rango infralegal (34).

Para llegar a esta conclusión BARTOLE, por ejemplo, se apoyó en la situación de supremacía que en su opinión ocuparía el Estado-aparato en relación con las regiones. Según una primera opinión de este autor (35), "parece difícil acoger la tesis que -excluyendo intervenciones puntuales de los órganos ejecutivos centrales- reserva principalmente a las leyes del Estado y en particular a las leyes -marco la función de coordinar las actividades de las Regiones entre ellas y con las restantes actividades estatales" (36). Late en esta opinión -continúa BARTOLE- el reflejo

---

(34) BARBERA (Règioni e interesse nazionale, op. cit. , pp. 274 y ss.) indica que, entre otros, los argumentos adoptados por la doctrina para justificar la legalidad de la función de "indirizzo e coordinamento" se basan, en primer lugar, en la tendencia que están experimentando los estados federales en el sentido de reservar cada vez más poderes de administración a la Federación; en segundo lugar - en la interrelación cada vez mayor entre intereses nacionales y locales, que exige al Estado-aparato no dar la espalda a la administración regional. GABRIELE, que es contrario a la función de "indirizzo e coordinamento" reseña opiniones que reconocen un fundamento constitucional a la misma en "Il principio unitario nella autonomia regionale", op. cit. pp. 112 y ss.

de una concepción hoy superada que ve en los actos legislativos del Estado, y en especial en las leyes del Parlamento, la expresión insustituible y necesaria del indirizzo político general, asignándoles un valor preeminente en la regulación de las relaciones entre los componentes singulares de la comunidad estatal y -especialmente- en la composición de conflictos sociales (37). Y en efecto, quien atribuye ta

---

(35) "Supremazia e collaborazione nei sopporti tra Stato e Regioni", op. cit., pp. 108 y ss.

(36) El autor recuerda que ésta es la opinión de BASSANINI, en "L'attuazione...", op. cit., p. 237 y ss.

(37) El autor indica (op. ult. cit., p.109, nota 77) -- que se trata de una tesis cuya conexión con "la -- ideología que hacía del Parlamento un depositario exclusivo de la soberanía nacional ha sido a menudo y repetidamente señalada, por ejemplo, por CARRE DE MALBERG, "La loi, expresión de la volonté générale", París 1931, passim. Que hoy esta concepción está en crisis, continúa BARTOLE, resulta, en el -- plano de la teoría de las fuentes, de la crisis -- que ha sufrido el mismo concepto de la fuerza normal de ley, según ha demostrado ampliamente CRISAFULLI, "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti" en "Studi in memoria di Guido Zanobini", III, Milano 1965, pp. 171 y ss. Pero -- las proporciones del fenómeno son singularmente -- más vastas y trascienden al tema de las relaciones entre fuentes del derecho. BARTOLE, en fin, cita a MORTATI (la cita hoy sería Istituzioni di Diritto Pubblico, II, 9ª ed., op. cit., pp. 644 y ss.), de cuyas consideraciones sobre la función de "indiriz

le funciones a las leyes estatales en relación con el ordenamiento regional, tiende también a reconocer al Parlamento la posición de "órgano superpartes... en grado de hacerse cargo de las razones de la autonomía y de las de la coordinación unitaria..." (38), órgano supremo al mismo tiempo -- del Estado-persona y del Estado-ordenamiento (39).

En definitiva, pues, la ley no es el único instrumento de finación del "indirizzo" político y de las relaciones Estado-Regiones. Y si a esto se añade que es neces-

---

zo político" se desprende que "incluso a nivel primario múltiples son los instrumentos de actuación del indirizzo: la ley es uno de éstos, no el único ni el primero". La verdad es que no creo que deba considerarse como ya superada la idea de reconducir la soberanía al Parlamento. Además, de la obra citada de MORTATI, sí puede desprenderse que el -- "indirizzo político" puede ser actuado con instrumentos diversos de la ley (por ejemplo, como indica el propio MORTATI, la designación del Presidente del Consiglio) pero no creo que de ahí pueda derivarse que deben admitirse los actos de indirizzo e coordinamento en vía administrativa.

(38) BARTOLE se refiere a la nota de MANZELLA "Regioni e controllo parlamentare", en *Politica del diritto*, 1970, p. 376.

(39) El autor cita a BASSANINI, "L'attuazione...", op. cit., p. 68.



rio proceder a una "redefinición del significado del principio de legalidad" (40), se pueden fácilmente comprender las dificultades que se oponen a quien niega al Estado poderes administrativos de coordinación en las materias regionales" (41), máxime cuando en los ordenamientos estatales contemporáneos surgen nuevos aspectos de la posición de la administración que deben tenerse en cuenta ante sucesos tan sumamente innovativos como es la institución de las Regiones -- (42). Por ello a veces la ley resulta insuficiente para realizar la función de "indirizzo" y se recurre a actos administrativos de "direzione e coordinamento" (43) que son perfectamente admisibles dado que "lo Stato-persona è pur sempre l'ente esponentiale dello Stato-comunità" (44) y ocupa una posición de supremacía respecto a las Regiones (45), al fin de, en aplicación del art. 5º de la Constitución, asegurar la unidad de todo el ordenamiento (46).

---

(40) BARTOLE, "Supremazia e collaborazione...", op. cit. p. 110.

(41) Idem. id.

(42) Op. ult. cit., p. 111.

(43) Op. ult. cit., p. 112.

(44) Ibid. p. 117.

(45) Idem. id.

(46) Op. ult. cit., pp. 115-116.

La postura aquí expuesta de BARTOLE es quizá -- una de ñas más radicales de entre las que admiten con amplitud los actos administrativos de "indirizzo e coordinamento" que hoy incluso el propio autor ha abandonado (47). Pero no es la única.

Entre los que, en base a argumentos muy diferentes admiten tal posibilidad, podemos destacar, por lo paradójico que quizá puede resultar que encuentre justificación a los actos administrativos de "indirizzo e coordinamento", a BARBERA.

Este autor a lo más que llega es a efectuar "precisazioni in ordine alle tesi che affidano al Governo poteri di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale" (48) y estima, frente a la tesis de BARTOLE, y como premisa de su razonamiento (49), que "se pur non è - in contrasto con la nuova realtà dell'ordinamento costitu--

---

(47) En efecto, en "Le autonomie territoriali", op. cit. p. 188 señala que "la funzione di indirizzo e coordinamento non può più essere ricostituita e giustificata come una manifestazione della supremazia dello Stato in campo amministrativo".

(48) "Regioni e interesse nazionale", op. cit., pp. 289 y ss.

(49) Del razonamiento de BARBERA, evidentemente.

zionale la riserva allo Stato di poteri di indirizzo e coor  
dinamento, non si rivengono ragioni sufficienti per affida-  
re del tutto poteri siffatti agli organi dell'esecutivo....;  
l'unica nota della supremazia statale che si può ritenere -  
valida e quella relativa alla possibilità del legislatore -  
statale di stabilire i "principi" concernenti la disciplina  
legislativa della materia" (50). Ahora bien, sin perjuicio  
de que el Estado-persona "non è sovrano ma strumento per --  
l'esercizio della sovranità popolare" (51) y de que el "in-  
dirizzo e coordinamento" debería, en línea de principio, --  
ejercerse en forma legislativa, pues "solo la legge, in quan-  
to espressione diretta della rappresentanza popolare, dovreb-  
be potere limitare le altre espressioni della sovranità o -  
regolare e coordinare i rapporti con esse" (52), hay que --  
contrastar con la realidad que suponen los decretos delega-  
dos de 1971 (y hoy la ley 382/75 y el D.P.R. 616) y La ju--  
risprudencia constitucional (BARBERA se refiere a la Senten-  
cia 39/1971) la "soluzione così stretta" que supone exigir -  
una ley o un "acto con fuerza de ley" a la hora de fijar el  
"indirizzo e coordinamento" de la actividad administrativa

---

(50) Op. ult. cit., p. 289.

(51) Op. ult. cit., p. 292.

(52) Idem. id.

trativa regional, solución de la que podría derivarse incluso la inconstitucionalidad de los decretos delegados "laddo ve prevedono atti di indirizzo e di coordinamento diversi - dalla leggi o dell'atto avente forza di legge" (53). Por -- ello, ante el "scasso realismo" de tal postura, la solución a la que debe llegarse es, aún admitiendo los actos administrativos, considerar "privilegiata" la ley respecto a éstos dando al Parlamento el valor preeminente que ostenta en la determinación de la "política de las autonomías" (54). BARBERA, en suma, se muestra muy reacio a la hora de admitir - los actos administrativos de "indirizzo e coordinamento", - pero la realidad de las cosas le lleva a hacerlo aunque, como digo, con muchas reservas. Por ello, afirma que al Gobierno se le debe reconocer "da un lato, un potere di stretta - attuazione ed esecuzione delle decisioni parlamentari, altre che ovviamente di iniziativa in ordine alle stesse e, - dall'altro un potere di stimolo e promozione, di esercizio, cioè, di un potere "politico" di indirizzo; esso può manifestarsi, tra l'altro anche con la predisposizione di attività di "consultazione" con le Regioni, al fine di promuovere l'attuazione dell'indirizzo parlamentare o attraverso la

---

(53) Op. ult. cit., p. 314, así como las anteriores expresiones entrecomilladas.

(54) Op. ult. cit., pp. 314-315.

promozione di "accordi", "intesse", "dissegni comuni di coordinamento" ed altro. Certo, talvolta sarà difficile discriminare in concreto se il Governo si mantiene in questi limiti o va oltre; ma la enunciazione di principio, almeno, deve essere chiara: al Governo non spetta porre in essere attività che possano far presumere una titolarità in capo ad esso di poteri di indirizzo e coordinamento. Poteri che, è opportuno ribadirlo, sono sempre, anche nelle forme del c.d. coordinamento paritario, espressione di "sovraordinazione"; posizione, quest'ultima, che può essere riconosciuta al Parlamento, ma non al meno in via di principio, al Governo" -- (55).

- e) Tesis según la cual es admisible la función de "indirizzo e coordinamento" pero que exige previa y expresa autorización legislativa para ejercerla en vía administrativa.

Destaca in este caso la postura de PALADIN, que, como ya nos consta, afirma con rotundidad la existencia de

---

(55) "Regioni e interesse nazionale", op. ult. cit., p. 306. El subrayado es mío.

un "parallelismo riguroso" entre las actividades legislativa y administrativa de las Regiones tal como se encuentra regulado el tema en los arts. 117 y 118 de la Constitución (56). Por ello, no puede considerarse fundada la tesis según la cual las Regiones disponen de una competencia administrativa plena o exclusiva aunque sus competencias legislativas sean de tipo concurrente o compartido (57). Existen, -- pues "due distinti e sovrapposti livelli di amministrazione, statale e regionale", de forma que "gli organi statali continuano a svolgere funzioni, sia legislative che amministra

---

(56) "Diritto Regionale", op. cit., p. 175. Como sabemos es una postura no unánime. Por ejemplo, vid., a favor del "parallelismo" SPAGNA MUSSO, "Corso di Diritto Regionale", op. cit., p. 62. BARDUSCO, -- "Lo Stato Regionale italiano", op. cit., p. 151; BALBONI y PASTORI, "Manuale di diritto pubblico", op. cit., p. 688 y MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti di Diritto Regionale", op. cit., p. 233. En contra, GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 389 y más recientemente BARTOLE, en "Le autonomie territoriali", con MASTRAGOSTINO y VANDELLI, op. cit., p. 183. La S.C.C. 150/82 afirma que los poderes administrativos de las Regiones tienen la misma extensión que los poderes legislativos que corresponden a las mismas ("Considerato in Diritto", nº 7). Es una tesis admitida generalmente por la Corte. Vid., p. ej., la Sentencia nº 39/1971, o la 70/1981 de 26 de mayo.

(57) "Diritto Regionale", op. cit., p. 178.

tive, dovunque si devono risolvere problemi o soddisfare interessi aventi dimensioni nazionali o pluriregionali. Interessi del genere (l'esistenza dei quali è largamente dimostrata dall'analisi delle varie competenze regionali) escludono che l'Amministrazione centrale diretta od indiretta, - operante nelle materie indicate dall'art. 117 possa essere smantellata; ed impediscono per definizione che i relativi poteri si prestino a venire integralmente trasferiti a ciascuna singola Regione (58).

En base a estas consideraciones parece lógico - que deba admitirse la posibilidad de que el Estado se reserve el ejercicio de la función de "indirizzo e coordinamento". Admitido esto las cuestiones a resolver son dos:

¿Cuál es el fundamento constitucional de la función? ¿cuáles pueden ser los modos de ejercicio y su incidencia sobre la actividad, administrativa y regional, de -- las Regiones? (59).

---

(58) Op. ult. cit., pp. 178-179. El subrayado en el original. Por cierto, se trata de observaciones que - muy bien podrían ser trasladables a la situación - que en España se ha producido respecto de la Administración Periférica, tema de mucha más importancia, en todos los órdenes, de la que en principio podría aparentar.

(59) Op. ult. cit., p. 180.

-333-

Frente a las tesis "regionalistas" que niegan - la posibilidad de ejercer la polémica función en vía adminis- trativa, PALADIN indica que, de aceptarlas, se estaría negan- do cualquier "portata innovativa" al art. 17 de la "legge - finanziaria" y se estaría olvidando que los actos de "indi- rizzo e coordinamento" se refieren al contenido y límite de la transferencia "delle funzioni amministrative statali alle Regioni" (60). Por otro lado, frente a las tesis "estatalis- tas" (61), PALADIN indica que "la potestà governativa di di- rezione basata sul solo art. 17 I comma della legge finan- ziararia (senza ulteriori specificazioni od intermediazioni - legislative) rimane quasi del tutto inapplicata... Ed effe- tivamente... esistono tuttora nel nostro ordinamento mezzi ben altrimenti efficaci per salvaguardare le esigenze unita- rie" (62).

---

(60) Idem., p. 183. El subrayado en el original.

(61) Que son, según PALADIN, a) las que en base al lími- te del interés nacional sostienen la total subordi- nación de las administraciones regionales a las op- ciones políticas del ejecutivo central; b) las -- que consideran la "amministrazione di indirizzo e coordinamento" como el equivalente a la legislación de principio o legislación marco; y c) las que ad- miten que la función es legítima incluso en vía ad- ministrativa cuando los intereses implicados des- bordan el límite territorial de una Región. Vid. - "Diritto Regionale", op. cit., p. 182.

(62) Op. ult. cit., p. 185. También puede consultarse,



PALADIN, considerando que ni una ni otra postura son aceptables, se coloca en una situación intermedia. Y si bien admite que los actos de "indirizzo e coordinamento" tengan su origen en órganos administrativos, indica que "si può seriamente dubitare che gli atti governativi miranti ad indirizzare e coordinare le attività delle Regioni, sulla base delle generiche riserve previste dalla legge finanziaria e dai conseguenti decreti legislativi di trasferimento, si conformino al principio di legalità della pubblica amministrazione. A questo fine non basta una serie di disposizioni normative in bianco, autorizzanti il Governo ad introdurre qualsivoglia restrizione dell'autonomia amministrativa regionale; poichè la Corte stessa ha riconosciuto che -- occorrono in tal senso "norme di legge chi diano preventiva certezza alle competenze amministrative della Regione e dello Stato" (63). Ora, non sembra sostenibile che valga allo scopo la mera indicazione delle esigenze di carattere unitario" (64).

---

para el examen de la doctrina, la obra de PALADIN, "Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale", en - Giur. Cost., 1971, Parte prima, fasc. 1, pp. 194 y ss.

(63) El autor se remite a la sentencia de 26 de enero - de 1957, nº 15.

(64) "Diritto Regionale", op. cit., pp. 186-187.

Lo que admite el autor, pues, es el ejercicio en vía administrativa de la función, pero siempre que una ley, que indique con precisión sus límites, lo autorice expresamente (65). El tema que entonces se plantea es el de la determinación del valor que, frente a las leyes regionales, deben darse a los actos administrativos estatales de "indirizzo e coordinamento". La solución que apunta PALADIN es la siguiente: "Sembra indiscutibile però, che la funzione statale di indirizzo e di coordinamento non possa costituire un limite interno delle potestà legislative regionali. Affinchè un atto amministrativo dello Stato risulti inderogabili (se non addirittura vincolante) per lo stesso legislatore locale, occorre che la competenza spettante in questa sede alla Regione sia previamente circoscritta o paralizzata, in virtù di altri limiti previsti o ricavabili dalla Costituzione: ... obblighi internazionali o comunitari...; grandi riforme economico-sociali...; provvedimenti che non possano non essere adottati su scala nazionale o pluriregionale... Se tali condizioni non ricorrono, s'impone a tutti gli effetti la riserva di legge stabilita dall'art. 117 I comma Cost. che affida al legislatore nazionale la determinazione dei principi informatori delle norme legislative spettanti alle Regioni" (66).

---

(65) Es, en definitiva, la postura mantenida por la más reciente jurisprudencia constitucional, a partir de la sentencia 150/82, que luego comentaremos.

(66) Op. ult. cit., pp. 188-189. Subrayado en el original.

Se trata, en definitiva, de una postura muy mesurada que, huyendo de cualquier afán regionalista o estatista a ultranza, pretende colocar en su justo lugar las -- obligaciones y los derechos de Estado y Regiones, pero que, como luego tendremos ocasión de ver, puede ser sometida a alguna crítica.

f) Otras teorías sobre la justificación constitucional de la función.

Para terminar este repaso a la doctrina italiana sobre tan importante cuestión y antes de analizar la jurisprudencia constitucional y aventurar un intento de conclusión personal, parece necesario dejar constancia de dos posturas recientes sobre el tema que, si bien podrían quizá incluirse en alguno de los núcleos doctrinales apuntados, ello debería hacerse con no pocas matizaciones y reservas, por lo que se les dedica un lugar aparte.

Por empezar por la primera en el tiempo, BARDUSCO, tras adherirse a quienes afirman el paralelismo entre potestades legislativas y administrativas de las Regiones - (67). señala que "per quanto concerne la relazione tra le -

---

(67) "Lo Stato regionale italiano", op. cit., p. 151.

Regioni e lo Stato appare immediatamente che nel nostro sistema costituzionale non è previsto in campo amministrativo altro rapporto che quello di controllo. Lo Stato, cioè, -- esercita ai sensi dell'art. 125 un controllo generale sugli atti amministrativi delle Regioni (68). Non è invece contemplata alcuna forma di collegamento diretto tra la funzione amministrativa statale e quella regionale, e soprattutto -- non è previsto alcun potere sostitutivo di organi dello Stato rispetto alle attività regionali. Il collegamento che -- emerge dalla Costituzione è di tipo indiretto: le funzioni amministrative regionali debbono svolgersi secondo le norme della legislazione regionale. Ma la leggi regionali sono a loro volta ancorate ai principi fondamentali delle leggi -- statali di settore" (69). Esto, como es obvio, sin perjuicio del poder de dirección que corresponde al Gobierno en el ámbito de las funciones administrativas delegadas (70).

---

(68) Como sabemos, el párrafo primero del art. 125 de la Constitución establece: "Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi -- della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto -- di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale".

(69) Op. ult. cit., pp. 152-153.

(70) Idem. p. 153. En este caso, como ya sabemos, se --

Y sin embargo, a pesar de estar el modelo constitucional así configurado, la ley 281/1970 ha introducido una "seria limitación" (71) a la autonomía administrativa regional confiriendo al Estado la prerrogativa de dictar actos de "indirizzo e coordinamento". Se trata, pues, de una potestad no prevista en la Constitución con la que sólo puede considerarse compatible reconduciéndola en su totalidad "al cuadro de las relaciones políticas entre el Gobierno y las Regiones" pues de otra forma resultaría contradictoria con el sistema de garantía de la autonomía regional que "reserva a la ley y no al ejecutivo estatal la delimitación de la dirección de las actividades correspondientes a las Regiones (72). La Corte Constitucional, sin embargo, ha admitido el ejercicio de tal función (73) en base a las exigencias derivadas del respeto a los intereses nacionales, de forma que "il riferimento all'interesse nazionale opera, nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte, como mezzo - per espropriare le Regioni della loro autonomia amministrativa" (74). BARDUSCO, en suma, se muestra sumamente crítico -

---

aplica lo dispuesto en el art. 121 de la Constitución.

(71) Idem. id.

(72) Op. ult. cit., pp. 153-154.

(73) Se refiere a la Sentencia nº 39 de 1971 y a las nº 138 y 142 de 1972.

al enjuiciar la potestad de "indirizzo e coordinamento" aun que la admite, incluso en vía administrativa, siempre que - se mueva en el campo de las relaciones políticas y justifica su existencia en base a las transferencia completa y orgánica de materias en favor de las Regiones, que de otro modo se habría visto notablemente recortada (75). No indica, sin embargo, cuáles son los límites y efectos concretos de la actividad en cuestión, y al enumerar los titulares de la misma según la ley 382/75 (76) no ofrece la más mínima crítica (77).

Por último, y para concluir con ésta quizá ya - excesivamente "noiosa" (permítaseme utilizar una expresión italiana) descripción de las diferentes posturas doctrinales, MARTINES-RUGGERI (78) tras admitir "la justificación -

---

(74) "Lo Stato Regionale italiano", op. cit., p. 156.

(75) Op. ult. cit., p. 155,

(76) Y no según la ley 281/70 como también pretende BAR DUSCO, op. ult. cit., pp. 156.

(77) Op. ult. cit., pp. 156-157.

(78) En "Lineamenti di Diritto Regionale", op. cit., pp. 282 y ss.

política" de la actividad apuntada por BARDUSCO (79) indican que la función de "indirizzo e coordinamento" será constitucional o no en la medida en que garantice el equilibrio entre unidad y autonomía, principios que recoge el art. 5º de la Constitución. Por ello "non è in sè verificabile il profilo della conformità alla Costituzione l'astratta previsione della funzione, bensì l'interpretazione di essa storicamente data" (80) y la forma en que se ejerce.

Y el hecho es que no siempre ha sido bien "utilizada" por el Gobierno, pues si en un principio se pensó - que su eficacia iba a ser meramente política más tarde se - comenzaron a utilizar fórmulas extremadamente concretas y - detalladas de "indirizzo" que recortaban las competencias -

---

(79) Vid. supra nota 63, y MARTINES-RUGGERI, op. ult. - cit., p. 284 donde indican que la función sería -- una suerte de "compenso tra ciò che è stato dato - in più alle Regioni rispetto alle previsioni della Carta fondamentale (attraverso la estensione orizzontale delle loro competenze a materie non espresamente indicate) e ciò che è Stato ritenuto in più dallo Stato (con la capacità riconosciutagli di gravare verticalmente l'esercizio delle competenze regionali al di fuori delle forme e dei limiti espresamente stabiliti)".

(80) Op. ult. cit., p. 285.

regionales. No obstante, puede admitirse que la función sea el equivalente de la fijación de principios fundamentales - respecto de la legislación regional e incluso que no se trate de una función meramente política, pero sólo a condición de que tanto el Estado como las Regiones vean respetadas -- sus propias competencias y autonomía con su ejercicio.

Y, ¿cómo podría conseguirse un punto de equilibrio entre las exigencias de uno y otras?: articulando mecanismos de participación de las Regiones en la fijación de - los objetivos considerados de interés general, mecanismos - tales como la utilización de la Conferenza per i rapporti - Stato-Regioni como "sede idónea" para la fijación de los -- criterios de "indirizzo e coordinamento" (81). Es aconseja-

---

(81) El art. 3º letra a) del decreto por el que se instituyó la citada Conferencia -D.P.C.M. de 12 de - octubre de 1983 (G.U. 2 nov. 1983)- indica que emitirá los "criterios generales relativos al ejercicio de las funciones estatales de indirizzo e -- coordinamento". La Conferencia comenzó a funcio--nar el 15 de diciembre de 1983. Véase lo que so--bre la Conferencia digo más adelante, en el capítulo dedicado al Regionalismo cooperativo.



ble, pues, proceder a una elaboración "concordada" (82) de los actos de "indirizzo e coordinamento", máxime cuando éstos podrían intercalarse entre la ley y la actividad administrativa regionales ocasionando un quiebro en el "indirizzo político" de los entes territoriales, si bien "il rischio può invero essere (quanto meno in parte) evitato qualora la funzione venga esercitata nella sua forma probabilmente più corretta, vale a dire con legge, forma attraverso la quale le esigenze di carattere unitario possono essere individuate e fatte valere in via generale e preventiva, e non occasionalmente... Comunque sia, lo strumento legislativo sembra pur sempre il più idoneo a salvaguardare le esigenze --

---

(82) "Lineamento de Diritto Regionale", op. cit., p. 286. CAPOTOSTI, en "La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni", Le Regioni, nº 5, 1981, p. 899, también habla de la "codeterminación" del "indirizzo" general. De igual postura es E. D'ALBERGO, "Il rapporto tra Stato centrale e Regioni a Statuto ordinario", en varios Autores "L'Istituzione dimezzata. Regioni tra governo e amministrazione", Ediesse, Roma 1983, p. 42. D'ALBERGO, por cierto, atribuye a la ausencia de programación la actual situación conflictiva en lo que al uso de la función de "indirizzo e coordinamento" se refiere. El propio "RAPPORTO ANIASI sullo stato delle autonomie", op. cit., p. 77 señala: "Il problema non può essere, peraltro, risolto in termini meramente giuridici; implicando questioni di opportunità ed evidenziando esigenze di partecipazione e collaborazione delle stesse Regioni all'azione governativa di coordinamento".

(tanto dello Stato che) delle Regioni, dato che il medesimo atto può porsi, a un tempo come indirizzo e coordinamento - preventivo delle attività legislative e delle attività amministrative regionali" (83).

Para MARTINES y RUGGERI algún avance en este -- sentido ha supuesto la Sentencia de la Corte Constitucional nº 150/1982 pero su doctrina, que de hecho supone una "delegificazione" de las normas de principio (84), es "susceptible de imprevisibles (y discutibles) desarrollos en orden - al reparto constitucional de las competencias legislativas entre Estado y Región" (85).

En definitiva, nos encontramos ante una postura que podría recordar a la que mantiene BARBERA por cuanto -- MARTINES y RUGGERI, aún reconociendo la bondad de la ley en la fijación del "indirizzo e coordinamento" estatal sobre - la actividad administrativa regional propia, no la conside-

---

(83) Op. ult. cit., p. 288. El subrayado es mío.

(84) Los autores, op. ult. cit., p. 289, toman la expresión utilizada por TRIMARCHI-BARSFI, "Verso una -- "delegificazione" delle norme di principio?", Le - Regioni, 1982, pp. 1169 y ss., trabajo al que luego me referiré.

(85) Op. ult. cit., pp. 289-290.

ran como el único instrumento utilizable, sino como "el más idóneo", y, también como BARBERA, rompen una lanza en favor de los acuerdos entre Estado y Regiones en este punto.

Podrían sacarse ya algunas conclusiones de lo -- que sobre la justificación constitucional de la función en estudio estima la doctrina. Pero antes conviene dar una ojea da a la luz (o sombra) que la Corte Constitucional ha proyec tado en relación con el tema. Además, también es necesario dar noticia, aunque sea escuetamente, de la experiencia prác tica vivida hasta nuestros días.

D.- La praxis normativa. La experiencia en materia de actos de "indirizzo e coordinamento".

Los supuestos en los que se ha ejercitado la -- función de "indirizzo e coordinamento" no son numerosos (86).

---

(86) Así lo indican entre otros, BARDUSCO, "Lo Stato Re gionale italiano", op. cit., p. 157; GIZZI, "Manua le di Diritto Regionale", op. cit., p. 472; SORACE "Relazione", al "Primo Convegno di Studi giuridici: gli interventi nel credito delle Regioni e degli - enti locali", Firenze 1983, p. 31; GABRIELE: "Il - principio unitario nella autonomia regionale", op. cit., pp. 185 y ss.

La doctrina, a la hora de explicar el porqué de esta carencia estima que, ante la transferencia de funciones llevada a cabo con los decretos de 1972 -transferencia ni orgánica ni completa-, el Gobierno ha renunciado a la posibilidad de "indirizzo e coordinamento" por considerar que la tutela de los intereses generales permanecía en sus manos (87), ex p l i c a c i o n que, como indica GABRIELE (88) puede ser válida - hasta la ley 382/75 y el D.P.R. 616/77, pero no para momentos posteriores. En realidad, la razón que me parece más l ó g i c a es que, pese a la legislación y la jurisprudencia cons titu ci o n a l e s co n s c i e n t e de la d u d o s a l e g i t i m i d a d e l e j e r c i c i o d e l a f u n c i o n e n v i a a d m i n i s t r a t i v a y p r e f i e r e, antes de dar entrada a decisiones del Estado-aparato, acudir a medidas legislativas que, si bien no tienen el carácter expreso de "indirizzo e coordinamento" pueden cumplir las mismas funciones, así como pueden hacerlo (o pueden con se g u i r s e e f e c t o s s e m e j a n t e s) mecanismos de acuerdo o colabo r a c i o n e n t r e E s t a d o s y R e g i o n e s, SORACE indica que los actos de "indirizzo e coordinamento" hasta ahora dictados son ocho

---

(87) GABRIELE, en "Il principio unitario...", op. cit., p. 187, notas 2, 3 y 4, indica que tal es la opinión de DI GIOVINE, PALADIN, TRIMARCHI-BANFI y BAS SANINI, entre otros.

(88) Op. ult. cit., pp. 187-188.

(89) y aunque no los cita podemos considerar que son los si guientes (90):

1ª. Decisión del Consejo de Ministros de 15 de Mayo de 1974 sobre aumento de las tarifas locales de transportes (91).

2ª. Decisión del Consejo de Ministros de 1 de julio de 1975 sobre determinación de los esquemas de convenciones entre las Regiones y los diferentes institutos de asistencia hospitalaria (92).

---

(89) "Relazione...", op. ult. cit., p. 31.

(90) Recojo los que así son considerados por la doctrina en las obras citadas en la nota 86 .

(91) Indica BARDUSCO, "Lo Stato regionale...", op. cit. p. 157, que con la decisión, que finalmente se consideró más como una recomendación que como una imposición, se pretendía coordinar los transportes -- por carretera y ferroviarios. La decisión puede -- consultarse en Le Regioni, 1975, p. 591. Ha sido -- comentado por GABRIELE, "Il principio unitario..." op. cit., pp. 188 y ss. que por cierto, señala, en p. 190, que la fecha de la decisión es el 9 de julio de 1974. Según TRIMARCHI-BANFI, "L'indirizzo e il coordinamento: una funzione bonne à tout faire", en Le Regioni, 1978, p. 307, no reporta ninguna luz esclarecedora sobre la problemática de la función. VOLPE indica que la medida no fue tomada en cuenta por casi ninguna Región: "Nuove forme di esercizio regionali", Giur. Cost., 1976, p. 2241. GABRIELE,

39. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 13 de enero de 1978 sobre aplicación del Reglamento de la CEE nº 355/1977 en materia de transformación y comercialización de productos agrícolas (93).

49. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 21 de junio de 1979 sobre aplicación de los reglamentos de la CEE en materia de financiación de programas, inversiones y acciones comunes para el mejoramiento de las estructuras agrícolas y de las condiciones de transformación y co--

---

op. ult. cit., p. 193, dice que el Gobierno, ante esa inactividad, no tomó ninguna medida. Ver un comentario de la decisión en BASSANINI: "La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla prova dei fatti: l'aumento delle tariffe dei servizi extraurbani di trasporto di -- competenza regionale", en Le Regioni, 1975, pp. 570 y ss.

(92) La decisión fue tomada en base al art. 18 de la ley de 17 de agosto de 1974, nº 386. La Corte Constitucional se pronunció a favor de la decisión mediante la Sentencia nº 191 de 1976. Vid. GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit., pp. 194 y ss. -- TRIMARCHI-BANFI: "L'indirizzo e il coordinamento..." op. cit., pp. 307 y ss.

(93) BARDUSCO indica que el Decreto fue posteriormente derogado por el posterior de 21 de junio de 1979: "Lo Stato regionale italiana", op. cit., p. 157. - Vid. el comentario y la bibliografía cit. por GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit., pp. 199 y ss.

mercialización de productos agrícolas y zootécnicos. Deroga el Decreto de 13 de enero de 1978.

59. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de marzo de 1980 sobre normas en relación con la actividad de promoción en el extranjero de las R<sub>e</sub>giones en las materias propias de su competencia.

69. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 1980 (G.C. de 12 de enero de 1981) sobre "indirizzo e coordinamento" de las intervenciones a favor del sector artesano (94).

79. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 20 de marzo de 1981 de modificación e integración del anterior (95).

89. Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2 de abril de 1982 sobre créditos preferentes a la agricultura (96).

---

(94) Fue objeto de recurso resuelto por Sentencia de la Corte Constitucional nº 150/1982 declarando su inconstitucionalidad.

(95) También fue objeto de recurso resuelto por la sentencia citada en nota anterior declarando su inconstitucionalidad.

(96) Vid. SORACE, "Intervento", op. cit., p. 31.

Se trata de supuestos, todos ellos, de ejercicio en vía administrativa de la actividad de "indirizzo e coordinamento", de los que dos han sido declarados inconstitucionales, uno ha sido derogado por otro posterior y otro ha sido incumplido sin que ello haya suscitado algún tipo de reacción por parte del Gobierno. De los cuatro "actos" que restan dos guardan estrecha relación con las relaciones internacionales, uno con la unidad económica y otro con la sanidad nacional.

En conclusión, pues, y al margen de cualquier juicio sobre su adecuación al modelo constitucional (97), - la utilización del poder estatal de "indirizzo e coordinamento" en vía administrativa durante casi quince años ha sido muy escasa, lo que indica claramente la falta de convencimiento por parte del propio Gobierno en lo que a su uso - se refiere.

Lo cual no quiere decir, como ha señalado GABRIELE (98) que el Estado haya renunciado a tal función, pues - en contra de lo que ocurre en vía gubernativa, no son pocas

---

(97) Juicio en relación con el instrumento normativo utilizado, no en relación al contenido de las medidas.

(98) "Il principio unitario...", op. cit., p. 203.



las leyes que contienen elementos de "indirizzo e coordinamento" en relación con la actividad administrativa propia de las Regiones. Incluso algunas leyes, como la nº 833/1978 sobre la reforma sanitaria, han "redisciplinado autónomamente con alguna variante respecto al art. 3º de la ley 382/1975 la función en relación a las exigencias del sector considerado" (99). Por otra parte, en ocasiones se acoge un criterio material, no formal, de "indirizzo e coordinamento" y se consideran como leyes con tal carácter algunas que formalmente no son así denominadas.

Pero un estudio pormenorizado sobre el tema desbordaría el presente trabajo (100) y nos llevaría a una conclusión: lo realmente trascendente es determinar los límites de las leyes de "indirizzo e coordinamento" si admitimos, como así es, que el legislador pueda ejercer constitucionalmente la función. Y para ello la jurisprudencia de la Corte Constitucional ofrece importantes aportaciones que deben ser examinadas.

---

(99) BALBONI y PASTORI, en "Manuale di diritto pubblico" dirigido por AMATO y BARBERA, op. cit., p. 690. Véase asimismo BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., p. 187. Vid., supra - nota 21 .

(100) Me remito a GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit., pp. 203 y ss.

E.- La jurisprudencia constitucional sobre la materia. En especial las sentencias nº 39/1971 y 150/1982. Las exigencias de carácter unitario y el principio de legalidad de la actuación administrativa.

Ya nos es conocido que la Corte Constitucional ha seguido en sus pronunciamientos una línea no muy favorable, al menos en principio, al desarrollo regional. La apreciación puede trasladarse al enjuiciamiento de la función - de "indirizzo e coordinamento".

Pronto pudo tomar cartas en el asunto porque ya el propio art. 17 de la "legge finanziaria" fue impugnado - ante la Corte (101), recurso que dio origen a la Sentencia de 4 de marzo de 1971 nº 39 (102), que ya conocemos (103).

---

(101) Por las Regiones Lombardía, Veneto y Abruzzi.

(102) Ponente, CRISAFULLI: La Sentencia ha sido ampliamente comentada. Vid., por ejemplo. R. DE LISO: "Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione nº 39 del 4 de marzo 1971", en Giur. Cost. 1971, fasc. 1, pp. 183 y ss.; PALADIN: "Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento nelle materie di competenza regionale", op. cit., pp. 189 y ss.; BARBERA: "Regioni e interesse nazionale", op. cit., -

Los recurrentes hicieron hincapié en que se -  
trataba de un "límite no admitido por la Constitución", a -  
lo que la "Avvocatura generale dello Stato" alegó que la --  
unidad e indivisibilidad de la República y el respeto a las  
"exigencias de carácter unitario" justificaban la reserva -  
al Estado de la potestad de "indirizzo e coordinamento".

Merece la pena reproducir íntegro el texto de  
la sentencia en lo que hace referencia al tema (104):

Infondata è anche la censura rivolta contro --  
l'art. 17 lett. a) nella parte in cui prevede  
che, nelle materie trasferite, siano riservate  
allo Stato "funzioni di indirizzo e di coordi-  
namento delle attività delle Regioni che atten-  
gono ad esigenze di carattere unitario, anche  
con riferimento agli obiettivi del piano econo-  
mico nazionale ed agli impegni derivanti dagli  
obblighi internazionali".

---

pp. 260 y ss.; se hacen constantes referencias a  
la sentencia en AMATO, BARTOLE, BASSANINI, CASSE-  
SE y ELIA: "Dibattito sul trasferimento delle fun-  
zioni amministrative alle Regioni di diritto comu-  
ne", en Giur. Cost. 1971, fasc. 1, pp. 456 y ss.

(103) Vid. supra, IV, Capítulos 2 y 3.

(104) "Considerato in diritto nº 5". Recojo el texto de  
Giur. Cost. 1971, fasc. 1, pp. 196-98.

Il vero significato di tale disposizione risulta mettendola in relazione con quella che subito la segue, nella lett. b), prima parte, e prescrivente che il trasferimento delle funzioni -- debba avvenire "per settori organici di materie": evitando cioè quel frazionamento delle materie stesse che le Regioni ricorrenti mostrano di temere e che è sempre fonte di incertezze e di -- contestazioni. Conseguentemente a tale impostazione, confermata dal recente dibattito svolto nel Senato della Repubblica e dall'ordine -- del giorno votato a conclusione nella seduta -- del 18 dicembre 1970, la norma della lett. a) -- tende ad assicurare tuttavia l'unità di indiriz-  
zo che sia di volta in volta richiesto dal pre  
valere -conforme a Costituzione- di esigenze  
unitarie, che devono bensì essere coordinate, -  
ma non sacrificate agli interessi regionali. Di  
guisa che, unitariamente interpretato, l'art. -  
17 vuole che alle Regioni, siano assegnate per  
intero le materie indicate nell'art. 117 Cost.;  
ma vuole, d'altro lato, che, sia attraverso l'es-  
plicita enunciazione dei "principi fondamentali"  
di cui allo stesso art. 117, sia in altre e di-  
verse forme, che non si risolvano in una preven-  
tiva e generale riserva allo Stato di settori -  
di materie, lo svolgimento concreto delle fun--  
zioni regionali abbia ad essere armonicamente -  
conforme agli interessi unitari della colletti-  
ività statale: giacché le Regioni, lungi dal con-  
trapporvisi, ne costituiscono articolazioni dif-  
ferenziate. Ed in questo senso la norma denun-  
ciata rappresenta, per di così, il risolto po-  
sitivo di quel limite generale del rispetto --  
dell'"interesse nazionale e di quello di altre  
Regioni", che l'art. 117 espressamente prescri-  
ve alla legislazione regionale e cui è preordi-  
nato il controllo successivo detto comunemente  
"di merito", spettante al Parlamento dietro ri-  
corso dello Stato (art. 127 Cost.).

È superfluo aggiungere che, qualora, in ipotesi, le disposizioni che saranno poste - al riguardo dai decreti delegati di trasferimento

to delle funzioni, travalicando l'oggetto e gli scopi compatibili con i poteri costituzionali - delle Regioni, fossero ritenute invasive delle competenze ad esse spettanti, non sfuggirebbero al sindacato di questa Corte, davanti alla quale le Regioni sarebbero legittimate ad impugnare i detti decreti dopo la loro pubblicazione.

No parece que puedan presentarse grandes objeciones a la doctrina de la Corte Constitucional (105). Ahora bien, si ello es así es porque no podemos olvidar que la letra a) del art. 17 de la "legge finanziaria" regula la -- función estatal de "indirizzo e coordinamento" sin concretar cómo y quién puede ejercitarla. Tan sólo indica que en las materias indicadas en el art. 117 "resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività (106) delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario". No está previsto, pues, el ejercicio en vía administrativa de la actividad (aunque tampoco se rechaza) y por ello las críticas que pueden oponerse al citado artí-

---

(105) La mayor parte de la doctrina italiana, en efecto, se muestra favorable a su contenido.

(106) Aunque no se indica expresamente que tales actividades son de carácter administrativo, no legislativo, así se desprende del propio artículo y así lo admite la doctrina. Vid. p. ej. GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit., pp. 78-79.

culo 17.a) son mucho menos consistentes que las que puedan hacerse a los artículos correspondientes de los decretos de legados de 1971 o al art. 3º de la ley 382/1975 (107).

La Corte es consciente de que los problemas que plantea la función son esencialmente dos: el de su justificación constitucional y el del tipo de instrumento utilizable en su ejercicio.

La sentencia admite la constitucionalidad de la reserva en favor del Estado en dicha función, que debe poner se en relación con la letra b) del art. 17 de la ley 281/70 en la que se indica que la transferencia de competencias es tatalas se llevará a cabo "por sectores orgánicos de mate-- rias" (108). La Corte Constitucional, pues, hace suyos los argumentos de quienes ven en la actividad de "indirizzo e - coordinamento" el contrapeso de la transferencia completa y

---

(107) Sobre las diferencias entre los diversos preceptos vid., GABRIELE, op. ult. cit., pp. 75 y ss.

(108) El párrafo primero del citado art. 17.b) establece: "Il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni avverrà per settori organici di materie e dovrà effettuarsi mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato".

y orgánica de materias en favor de las Regiones (109), contrapeso que evita que el vaciamiento de competencias por -- parte del Estado pueda afectar negativamente a las "exigencias de carácter unitario". La norma representa, en palabras de la Corte, "il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto del interesse nazionale e di quello di altre - Regioni". El problema, pues, pasa a ser otro: admitida la - constitucionalidad de la reserva al Estado (110) de la función que estudiamos, lo que importa señalar son los límites dentro de los que puede legítimamente actuar (111) el Estado, lo que a su vez nos reconduce al tema del concepto de - "interés nacional" que ya hemos estudiado en otro lugar de este trabajo al que me remito (112).

---

(109) Transferencias que en los decretos de 1972, como ya se ha indicado, no se acogieron a lo dispuesto en la ley 281/1970.

(110) Repito que en la "legge finanziaria" no recoge ex presamente el ejercicio en vía administrativa de - la función "de qua".

(111) Como indica BARDUSCO, "Lo Stato Regionale italiano", op. cit., pp. 155 y ss., la categoría de los intereses nacionales puede servir, fraudulentamente utilizada, para recortar competencias regionales. Es un tema que ya conocemos. Vid. el capítulo anterior.

(112) Vid. supra IV, capítulo 3.

Por otra parte, y según algunos autores, se recogería la posibilidad de ejercer la función en vía administrativa, al afirmar la Corte que el art. 17 de la ley 281/70 "vuole, d'altro lato, che, sia attraverso l'esplicita enunciazione dei principi fondamentali, di cui allo stesso art. 117, sia in altre e diverse forme, che non si risolvano in una preventiva e generale riserva allo Stato di settori di materie, lo svolgimento concreto delle funzioni regionali - abbia ad essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale". Es precisamente en la expresión "sia in altre e diverse forme" donde se quiere ver la aceptación por parte de la Corte de la legitimidad del ejercicio en vía gubernativa de la actividad de "indirizzo e -- coordinamento" (113).

No cabe duda de que en la mente de los magistrados quizá yacía la intención de admitir los mecanismos infralegales. Incluso en la sentencia se hace una remisión al "ordine del giorno" del Senado de 18 de diciembre de 1970 -

---

(113) Vid. p. ej. PALADIN, "Sulle funzioni statali di - indirizzo e di coordinamento...", op. cit., p. 191 "forme che sono necessariamente amministrative, - dato il contesto nel quale si inserisce l'art. 17 lett. a) della legge finanziaria".



que, como ya sabemos, acoge la interpretación del art. 17.a) de la ley 281/1970, de 16 de mayo favorable al ejercicio de la discutida función por parte del Consejo de Ministros e - incluso de los Ministros individualmente (114).

Pero no es esta la única interpretación que de la sentencia puede intentarse. Puede aventurarse una diferente si ponemos en relación el "considerato in diritto" 5 con el resto del pronunciamiento de la Corte. Como ya sabemos (115) la sentencia 39/1971 que ahora analizamos contiene también consideraciones de suma importancia en lo que se refiere a la normativa estatal de la que es posible deducir los principios fundamentales que, a tenor de lo dispuesto - en el art. 117 de la Const., vinculan al legislador regional. Y la sentencia, admitiendo la constitucionalidad del - nuevo texto que el art. 17, último párrafo, de la legge finanziaria da al art. 9 de la ley "Scelba" nº 62 de 1953, -- permite que tales principios puedan deducirse no sólo de -- las llamadas "leggi-cornice", sino también "de la legislación vigente". Hay, pues, una doble fuente de la que pueden extraerse los principios fundamentales, y es a esta doble - fuente a la que puede referirse la sentencia al indicar que la actividad regional debe adecuarse a los intereses unita-

---

(114) Vid. supra nota <sup>12</sup>.

(115) Vid. supra IV, capítulo 2.

rios de la colectividad estatal "sea a través de la explícita enunciación de los principios fundamentales... sea en -- otras y diversas formas" que equivale a decir a través de -- las "leggi-cornice" o a través de otras leyes de las que -- también pueden deducirse los principios fundamentales.

Se trataría de una interpretación cercana incluuso a anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional (116) que sin embargo ésta ha rechazado posteriormente, aunuque hay que decir que sin arriesgar una doctrina general -- por cuanto las sentencias se ciñen al caso concreto.

La Corte, en efecto, en las sentencias nº 138 a 142 de 1972 (117) y 191 de 1976 (118) ha recordado que el -

---

(116) PALADIN, "Sulle funzioni statali di indirizzo e - di coordinamento...", op. cit., pp. 198-199, nota 16 recuerda que la misma Corte, en la Sentencia - de 26 de enero de 1957, nº 15, ha afirmado la imposibilidad de "subordinar la actividad adminis-- trativa regional a las discreciones directivas de la administración estatal", a falta de "normas de ley que den preventiva certeza a las competencias administrativas de la Región y del Estado".

(117) Sentencias todas ellas de fecha 24 de julio de 1972 dictadas en recursos contra diversos decretos de transferencias de 1972:

-Sentencia nº 138 (ponente BONIFACIO) en - relación con el D.P.R. nº 7 de 1972 en materia de

respeto de las exigencias unitarias queda garantizado por -  
los principios establecidos en las leyes del Estado en lo -  
que se refiere a la potestad legislativa regional y por la  
función estatal de "indirizzo e coordinamento" en relación  
con la potestad administrativa y añade que "parece incontes-  
table que esta función... puede ser actuada en concreto con  
varias formas de ejercicio, en relación a la diversidad de

---

ferias y mercados. Ha sido comentado por A. D'ATE  
NA: "Osservazioni sulla ripartizione delle compe-  
tenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'au-  
tonomia ordinaria)", Giur. Cost. 1972, fasc. 3-4,  
pp. 2011 y ss. A ella me he referido en el capítu-  
lo anterior.

- Sentencia nº 139 (ponente CRISAFULLI) en  
relación con el D.P.R. nº 9 de 1972 sobre benefi-  
cencia pública.

- Sentencia nº 140 (ponente DE MARCO) en -  
relación con el D.P.R. nº 4 de 1972 sobre asisten-  
cia sanitaria y hospitalaria.

- Sentencia nº 141 (ponente TRIMARCHI) en  
relación con el D.P.R. nº 8 de 1972 sobre urbanis-  
mo.

- Sentencia nº 142 (ponente MORTATI) en re-  
lación con el D.P.R. nº 11 de 1972 sobre agricul-  
tura y foresta, caza y pesca. También ha sido es-  
tudiada en el capítulo anterior.

Todas ellas pueden consultarse, precedidas  
de breves comentarios, en Giur. Cost. 1972, fasc.  
3-4, pp. 1385 y ss.

las exigencias que el Estado debe satisfacer para la tutela de los intereses generales" (119). Se sigue haciendo, pues, referencia a las "varias formas de ejercicio" sin que, y es to es lo importante, se ponga en tela de juicio la legalidad constitucional de la normativa que permite el ejercicio de la función de "indirizzo e coordinamento" en vía administrativa. Pero, en concreto en la sentencia nº 191/1976, se hacen dos precisiones importantes: primero, no es compatible con la función que estudiamos la emanación de esquemas de -convención excesivamente detallados; segundo, deben indicar se con ley cuáles son las exigencias de carácter unitario -que justifican la adopción de un acto de "indirizzo e coor-dinamento", so pena de violación del principio de legalidad.

Y va a ser precisamente la exigencia de observar el principio de legalidad en el ejercicio de la función lo

---

(118) Sentencia de 22 de julio de 1976 (ponente ASTUTI) en relación con el Decreto 30 de junio de 1975 --  
- BARDUSCO, "Lo Stato Regionale italiano", op. cit p. 157 y GIZZI, "Manuale di Diritto Regionale", op. cit., p. 472 dan como fecha del Decreto el 1 de - julio de 1975 (En realidad los esquemas fueron -- emanados el 30 de junio de 1975 y aprobados en la sesión del Consejo de Ministros del 1 de julio- - sobre esquemas de convenciones entre Regiones y - entes hospitalarios. Vid. GABRIELE, "Il principio unitario...", op. cit., pp. 194 y ss.; BARDUSCO, op. ult. cit., p. 156.

(119) Sentencia 191/1976, "considerato in diritto" nº 4.

que va a constituir el núcleo de una de las más recientes -  
sentencias de la Corte que han tratado el tema: la nº 150 -  
de 1982 (120).

La sentencia ha sido ampliamente comentada (121)

- 
- (120) Sentencia de 29 de julio de 1982 (ponente LA PERGOLA) en relación con los D.P.D.M. de 30 de diciembre de 1980 y 20 de marzo de 1981 sobre normas de "indirizzo e coordinamento" en materia de artesanado, dictada en virtud de los recursos interpuestos por las Regiones Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Lazio, Campania, Umbria, Piamonte, Puglia, Liguria y Lombardía. Los abogados fueron (y creo que se trata de un dato más que anecdótico) SPAGNA-MUSSO, VIOLA, CHELI, BELLINI, D'ONOFRICO, GUARINO y POTOTSCHNIG.
- (121) Vid., p. ej. ANZON: "Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale", en Giur. Cost. I, 1983, pp. 1103 y ss., -- esp. pp. 1106 y ss.; CARLASSARE: "Atti governativi d'indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge", en Le Regioni, nº 6 de 1982, pp. 1190 y ss.; COSTANZO: "In tema di indirizzo e coordinamento delle attività regionale" en Giur. Cost. I, 1983, nº 2-4, pp. 665 y ss.; GABRIELE: "L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'enigma. Le Regioni vincono una -- "battaglia" ma perdono la "guerra"?", en Giur. -- Cost. I, 1983, nº 2-4, pp. 620 y ss.; SORACE, "Relazione", op. cit., p. 31; TRIMARCHI-BANFI: "Verso una "delegificazione" delle norme di principio?" en Le Regioni, nº 6 de 1982, pp. 1169 y ss.; PEDEI

y se considera como uno de los más importantes pronunciamientos -si no el que más- (122) de la Corte Constitucional - en materia de actos de "indirizzo e coordinamento".

No es éste momento para extendernos sobre el -- contenido de la sentencia, pero -aún consciente de que la transcripción no es técnica digna de elogio- sí se me va a permitir transcribir los párrafos de la misma que considero más significativos.

---

TA: "Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti" en Giur. Cost. I, 1983, n° 2-4, pp. 672 y ss.; -- VOLPE, en Il Foro Italiano, 1983, fasc. 3, pp. 603 y ss, publica una nota a la sentencia. A ella hacen referencia la práctica totalidad de los manuales y tratados de Derecho público -derecho regional posteriores a 1982: SPAGNA-MUSSO, "Corso...", op. cit., p. 73; MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti..." op. cit., pp. 288 y ss.; BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VAN DELLI: "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 188 y ss.; BALBONI-PASTORI, en "Manuale di Diritto pubblico", op. cit., p. 690; PIZZORUSSO, "Lezioni di diritto costituzionale", op. cit., p. 436.

- (122) PIZZORUSSO, op. ult. cit., p. 436 indica que al - estudiar la función en examen hay que tener en -- cuenta "sobre todo" la sentencia citada.

La Corte, al objeto de ordenar sistemáticamente su decisión resume cuáles son los motivos de impugnación en que se basan los recurrentes (123):

"... il quadro delle impugnative proposte può essere, in sintesi, così tracciato:

a) un primo ordine di motivi -dedotti, secondo i casi, sotto il riflesso della violazione di legge, dell'incompetenza assoluta o dell'eccesso di potere ha riguardo ai vizi che inficerebbero il decreto del Presidente del Consiglio in via pregiudiziale e nella sua interezza. Si osserva infatti che l'atto amministrativo ha -- nella specie innovato rispetto alla normativa -- posta dallo Stato, e nei rispettivi ambiti dalle ricorrenti, laddove il principio di legalità -- e dunque della necessaria subordinazione del -- provvedimento dell'organo esecutivo alle previsioni del legislatore-- avrebbe richiesto l'adozione della legge, o di atto a questo equiparato nel sistema delle fonti. L'illegittimità dell'atto, così prospettata, implicherebbe la lesione della sfera garantita alle Regioni. Si lamenta quindi la violazione degli art. 117 e 118 Cost. nonché di varie norme di legge, le quali, poste a garanzia dell'autonomia regionale ed in attuazione degli invocati precetti costituzionali, sono indicate come parametri della legittimità del decreto impugnato. Tra queste ultime disposizioni figura, in primo luogo, l'art. 3.1. 382/1975, che si asserisce abbia nella specie precluso --in forza del principio di legalità-- l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento mediante atto amministrativo. Si soggiunge da talune ricorrenti che, se non fosse così intesa, la -- statuizione testé richiamata verrebbe essa stes-

---

(123) "Considerato in diritto" n° 4.

sa ad offendere gli artt. 117 e 118 Cost.: e si prospetta allora l'ipotesi che la Corte sollevi incidentalmente avanti a sé medesima, la relativa questione di costituzionalità, non manifestamente infondata e rilevante per la definizione del presente giudizio.

Per le ragioni già viste, si denunzia poi l'incompatibilità dell'atto impugnato, da un lato con le norme che attribuiscono esclusivamente alla legge statale -sia in via generale (art. 10.1. 10 febbraio 1953, n. 62), sia -- con specifico riguardo al settore in esame (art. 109 D.P.R. 616/1977)- la forza di caducare le confliggenti disposizioni del legislatore regionale; dall'altro, con la normativa prodotta in concreto dalla fonte legislativa -non importa se statale, o regionale- che il decreto del -- Presidente del Consiglio non potrebbe, in nessun caso, validamente contrastare. Del resto, prosegue la difesa delle ricorrenti, la costituzionalità della disciplina dettata con legge regionale nella materia sulla quale incide il decreto è pacifica, e non è stata in precedenza contestata ad alcun titolo dagli organi statali.

b) Altro profilo generico dell'impugnativa riguarda le sostanziali prescrizioni dell'atto impugnato: il quale avrebbe, per il suo dettagliato contenuto precettivo di portata e natura regolamentare, deviato dalla funzione alla quale doveva attenersi, scendendo ben oltre la formulazione dei criteri, che occorrono per l'indirizzo e coordinamento delle attività regionali. L'autonomia delle ricorrenti si assume dunque lesa anche per questo verso. Nella stessa prospettiva, si deduce che il provvedimento in esame non indirizza, né coordina le funzioni amministrative della Regione, ma esaurisce immediatamente la disciplina del settore, che viene dunque riappropriato alla competenza dello Stato e indebitamente sottratto alla sfera dei poteri di autonomia..."



Más adelante concreta cuál es el problema que se plantea (124):

"... il problema sollevato in questa sede è, in sostanza, il seguente: la Corte è chiamata a -- stabilire se lo Stato poteva nella specie esercitare la funzione di indirizzo e coordinamento in via amministrativa, senza che ne risultasse la lamentata lesione della sfera delle attribuzioni regionali. I provvedimenti impugnati, si deduce dalle ricorrenti, dispongono di materia trasferita alla Regione, e la regolano in conformità delle norme di legge che ciascuna di esse assume di avere, nell'ambito delle proprie competenze, legittimamente prodotto. Senonché, si soggiunge, la legge regionale è limitata solo dalla legislazione statale di principio. Così, nella specie, l'atto amministrativo non sarebbe assistito da alcun titolo costituzionale per condizionare la potenzialità della fonte legislativa regionale, né per contrastare le disposizioni da essa scaturenti".

A la vista de ello, la Corte establece (125):

"Ora, l'impugnato provvedimento del Presidente del Consiglio emana da una funzione, la quale, sebbene configurata dalla legge ordinaria, ha sicuro fondamento in Costituzione. Nelle previsioni della l. 382/1975 detta funzione abbraccia -si può dire, in via istituzionale- l'intero ambito in cui l'ente Regione esplica i propri poteri amministrativi, che ha poi la stessa estensione dell'autonomia legislativa ad esso -

---

(124) "Considerato in diritto" n° 7.

(125) "Considerato in diritto" n° 7.

spettante. Occorre aggiungere che l'esercizio - dell'indirizzo e del coordinamento implica, certo, l'insorgenza di vincoli, ai quali gli organi della Regione devono adeguarsi. Ma sono vincoli giustificati, sul piano costituzionale, in quanto indispensabili al perseguimento delle -- esigenze di carattere unitario, che l'intervento dello Stato garantisce. Gli organi centrali sono infatti -- come la Corte ha in precedenti -- pronunzie precisato- investiti degli interessi che per natura o dimensione, concernono l'intera collettività nazionale, e restano necessariamente affidati al loro apprezzamento (cfr. sentenze nn. 138/1972; 140/1972; 142/1972; 191/1976).

Detto ciò, non si può, d'altra parte, - trascurare che i vincoli in discorso, quali scaturiscono dai provvedimenti statuali, incidono pur sempre sull'esercizio di funzioni proprie della Regione, e ad essa costituzionalmente garantite: versiamo così in un'ipotesi ben diversa da quella che, per esempio configura, nell'ultimo comma dell'art. 121 Cost., la statuizione secondo la quale "il Presidente della Giunta di rige le funzioni delegate dallo Stato alla Regione conformandosi alle istruzioni del Governo centrale".

L'esame della specie esige quindi che si enunci un criterio, grazie al quale l'esercizio in via amministrativa del potere statale di indirizzo e coordinamento possa essere delimitato nei suoi legittimi confini.

8.- Il potere anzidetto, va ricordato, è stato introdotto nel vigente sistema istituzionale nel momento in cui veniva attuato il primo organico trasferimento delle funzioni alle Regioni a Statuto ordinario. Si tratta di uno strumento affidato allo Stato, perché serva a comporre, - in conformità del disegno costituzionale del decentramento, le istanze dell'autonomia con le -- esigenze unitarie (cfr. sentenza n. 39/1971). - Vi è dunque, in questo senso, un'imprescindibi-

le garanzia di equilibrio, che va rispettata -- nel perseguire gli interessi della collettività nazionale rispetto alla sfera riservata alla -- competenze regionali, e che non può, ritiene la Corte, non riflettersi anche sulla modalità con le quali opera il congegno della legge istitutiva della funzione in esame. Ora, il ricorso -- all'atto amministrativo, come si atteggia nella specie, è giustificato solo se trova un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale, e concreta il disposto offerto a questo -- fine dalla previsione normativa, in relazione -- alle attività regionali che ne formano oggetto. L'inosservanza del principio di legalità, sotto il profilo testè precisato, costituisce quindi un assorbente motivo di invalidità dell'atto -- statale: e di qui, precisamente, discende la -- violazione della sfera garantita alla Regione. Tale conseguenza resta però esclusa nell'opposto caso, in cui l'adizione dell'atto amministrativo soddisfa, come si è testè avvertito, i requisiti per il corretto esercizio dell'indirizzo e del coordinamento. In quest'ultima evenienza, il vincolo nei confronti dell'attività dell'ente autonomo risale per vero alla norma di legge, dalla quale trae specifico fondamento il provvedimento sub-legislativo che lo configura. Il -- sistema costituzionale, con ciò, non è leso; né dunque, la Regione è esonerata, come deducono -- le ricorrenti, dall'uniformarsi al provvedimento statuale, per il semplice fatto di aver dettato norme con esso incompatibili: altrimenti -- verrebbero frustrate le esigenze unitarie, che la funzione di indirizzo e coordinamento deve -- invece garantire, anche quando --fermo restando il rispetto del principio di legalità-- essa si eserciti mediante atto amministrativo.

9.- E appena il caso di precisare che a -- giustificare la soluzione adottata nella specie non basta la sola previsione dell'art. 3.1. 382 /1975. Tale norma, si è visto, contempla, fira le modalità dell'esercizio dell'indirizzo e coordinamento, anche quelle che si estrinsecano in provvedimenti amministrativi: non riguarda, né

delimita per alcun verso, il possibile contenuto sostanziale degli atti di questo tipo. Ma come la Corte ha in altra occasione affermato -- (sentenza n. 13/1957), "disposizioni normative in bianco non autorizzano il Governo a introdurre qualsiasi restrizione dell'autonomia amministrativa regionale". Perché il principio di legalità sia salvaguardato nella sede che qui interessa, occorre pertanto un'ulteriore disposizione legislativa: la quale, in apposita considerazione della materia, che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia. La -- fonte legislativa deve operare -- si è detto nella pronunzia testé richiamata, e va ora ribadito -- in guisa che si abbia "preventiva certezza delle competenze amministrative dello Stato e della Regione". Spetta dunque al legislatore -- discernere le esigenze unitarie, che sollecitano l'esercizio della funzione qui considerata: e, come vuole la l. 382, emanare esso stesso le norme volte ad attuarle, o diversamente stabilire almeno i criteri, in base ai quali, sempre -- in conformità di dette esigenze, l'indirizzo ed il coordinamento -- ed i connessi vincoli dell'attività amministrativa regionale -- sono posti in essere mediante atti degli organi governativi. Simili estremi difettano però nel caso in esame, per le ragioni di seguito precisate.

10.- Il testo che rimane invariato nell'uno e nell'altro decreto del Presidente del Consiglio, richiama, è vero, disposizioni della legge statale, così nel configurare i limiti di importo e durata, e le altre restrizioni afferenti -- agli interventi regionali nel settore del credito, come nel produrre norme di coordinamento in ordine alla disciplina dei rapporti con gli istituti e le aziende di credito, ai fini della -- concessione e erogazione di contributi in conto interessi. Senonché, questa disciplina non è -- stata predisposta in vista dell'indirizzo e del

coordinamento delle funzioni trasferite alle Re-  
gioni: essa è stata a tal proposito soltanto in-  
vocata, ed utilizzata, dall'organo esecutivo, -  
il quale ne ha però largamente e sostanzialmen-  
te innovato il contenuto, col prevedere, fra --  
l'altro, la distinzione tra medio e breve termi  
ne nel settore del credito, la tassativa e vin-  
colata destinazione degli interventi regionali  
en quest'ultima fascia temporale, l'attribuzio-  
ne dei compiti sopra accennati alla Cassa delle  
imprese artigiane e ai relativi comitati tecni-  
ci regionali. L'atto amministrativo ha insomma  
instaurato un sistema di vincoli, che investe -  
tutto un settore delle competenze regionali, --  
senza però che questo risultato fosse prescrit-  
to, e nemmeno consentito, da alcuna disposizio-  
ne legislativa dello Stato.

.....

L'atto amministrativo non si occupa --  
della sola ipotesi che avrebbe ben potuto rego-  
lare, e invade d'altro lato una sfera, della --  
quale non era abilitato a disporre. Scegliendo  
la via del decreto emesso dal Presidente del --  
Consiglio, lo Stato non ha comunque osservato -  
la riserva di legge, radicata nelle esigenze di  
ordine costituzionale che sorreggono la funzio-  
ne statale di indirizzo e coordinamento, e ne-  
governano l'esercizio.

.....

12.- In conclusione: i provvedimenti impug-  
nati sono illegittimi, e, in quanto tali, lesi-  
vi della sfera delle ricorrenti, perchè, adotta-  
ti in via amministrativa, emanano da un organo  
incompetente a dettare, nell'esercizio della --  
funzione di indirizzo e coordinamento, la disci-  
plina della specie. Detti provvedimenti vanno, -  
in conseguenza, l'uno e l'altro annullati".

Como vemos, la Sentencia es, en efecto, de suma importancia y, a primera vista, parecería que supone un giro decisivo en favor de las Regiones (126) pues exige en todo caso que una ley sirva de base a la actividad de "indirizzo e coordinamento", pero admite que ésta pueda ejercerse - en vía administrativa, con lo que, al ser una función que - se enlaza con las exigencias de carácter unitario puede lle<sup>u</sup>varnos a la conclusión de que se ha producido (o puede lle<sup>u</sup>garse a producir) una "delgificazione" de las normas de prin<sup>u</sup>cipio (127).

En todo caso, hay que considerar como un avance muy considerable respecto de la situación anterior lo dis--puesto en la presente sentencia en la que su ponente, LA --PERGOLA, ha querido fijar doctrina con carácter general, lo que permite al menos contar con una base jurisprudencial im<sup>u</sup>portante, según la cual no es título suficiente el art. 3 - de la ley 382/1975 para considerar legítimo cualquier acto administrativo de "indirizzo e coordinamento". Antes bien - es necesario que exista previamente una ley que expresamen-

---

(126) GABRIELE ha hablado de "batalla ganada" por las - Regiones, pero "guerra perdida" por ellas: "L'eser<sup>u</sup>cizio in via amministrativa della funzione...", - op. cit.

(127) En este sentido, TRIMARCHI-BANFI, "verso una dele<sup>u</sup>gificazione...", op. cit. y MARTINES-RUGGERI, "Li<sup>u</sup>neamenti...", op. cit., p. 289.

te sirva de enganche de tales actos con el principio de legalidad pues la función en examen incide directamente en el límite a la actividad regional que suponen las exigencias - de carácter unitario. La sentencia requiere "una ulterior - disposición legislativa" (128) que permita al Gobierno actuar, señalando los límites y el contenido en el que debe - moverse (129).

La Corte ha asentado su doctrina en decisiones posteriores (130), en las que ha vuelto a reafirmar la necesaria sujeción al principio de legalidad en el ejercicio - de la función, remitiéndose expresamente a la sentencia --

---

(128) Vid. CARLASSARE, "Atti governativi d'indirizzo e coordinamento...", op. cit., p. 1195.

(129) Como vimos antes, esta es la postura que defendía ya PALADIN, "Diritto Regionale", op. cit., pp. 186 -187. Es la misma postura que defiende ZAGREBELSKY en "Contributi allo Studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento", op. cit., pp. 131 y ss.

(130) Las sentencias son: la de 10 de marzo de 1983 nº 47; la de 25 de julio de 1983, nº 237; la de 11 - de octubre de 1983, nº 307 y la de 15 de diciem-- bre de 1983, nº 340. A todas ellas se refieren -- BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, en "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 186 y ss. Asimismo, vid. la sentencia de 22 de febrero de 1983, nº 31.

150/82 (131). Además, ha recordado que la actividad de "indirizzo e coordinamento" también es ejercitable frente a -- las Regiones especiales (132) incluso en relación con sus -

---

(131) Vid. p.ej. la Sentencia nº 307/83, "Considerato - in diritto" nº 20, o la sentencia 340/83, "Considerato in diritto", nº 61.

(132) Vid. p.ej. las sentencias nº 31, 237 y 340 de 1983. Sobre el ejercicio de la función frente a las Regiones especiales vid. el interesante artículo de ROLLA: "L'attività di indirizzo e coordinamento - ed: suoi limiti di esercizio nelle regioni ad autonomia speciale: considerazioni in merito all'art. 2 del D.P.R. 19 giugno 1979, nº 348", en Le Regioni nº 6 de 1983, pp. 1190 y ss., que no se muestra favorable a tal extensión. El decreto citado es - de actuación del Estatuto especial para Cerdeña y en dicho artículo 2º, párrafo 2º, dispone: "Lo - Stato nelle materie di competenza regionale concorrente indicate nel presente decreto, esercita la funzione di indirizzo e coordinamento nei limiti, nelle forme e con le modalità previste dall'art. 3 della legge 22 luglio 1975, nº 382". La citada sentencia nº 340 de 1983 dispone: "la funzione di indirizzo e coordinamento... non può essere intesa... nel senso che essa si riferisce necessariamente sollo alle materie di competenza ripartita... Il corretto esercizio di questa funzione implica, infatti, che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo (cfr. sentenza nº 150 del 1982) è, poi, pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie: esso deve quindi poter operare, come esige la giurisprudenza della Corte, senza -



competencias exclusivas o primarias aunque en este caso las decisiones de la Corte guardaban relación con leyes estatales -no un acto administrativo- en las que se contenían -disposiciones de coordinación en materia económica (133). -

---

che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi" ("Considerato in diritto" nº 6.1).

(133) La sentencia 237 de 1983 es fruto del recurso prepuesto por varias Regiones especiales contra, entre otras disposiciones, varios apartados del art. 16 de la ley 183 de 1976 que:

"a) impone alle regioni di coordinare le loro leggi con i principi e le norme fondamentali in materia di incentivi alle attività industriali; b) vieta a tutte le regioni di disporre con proprie leggi agevolazioni di tipo diverso da quelle previste dalla l.n. 183, nonché di superare i massimi delle agevolazioni statali; c) prevede l'abrogazione delle leggi regionali in contrasto con i principi fondamentali determinati con la legge impugnata; per il dubbio che tali disposizioni violino la sfera di competenza normativa primaria garantita alle regioni ricorrenti....

La soluzione delle questioni discende dalla risposta ad un quesito fondamentale: se il legislatore statale possa dettare -- norme dirette a coordinare gli incentivi - creditizi per l'espansione delle attività produttive e in particolare delle attività

Asímismo ha señalado que los actos de "indirizzo e coordinamento" no pueden contener "capillari e penetranti interferenze nella sfera dell'autonomia regionale" (134).

---

industriali e commerciali, senza con ciò invadere la sfera di autonomia legislativa primaria delle regioni in dette materie.

La risposta non può essere che positiva. - In numerose pronunce questa Corte, chiamata a definire le rispettive sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, ha affermato il principio che, con riguardo alla incentivazione dello sviluppo economico, gli interessi particolari, di cui sono portatrici le singole Regioni si devono condizionare e conciliare con il preminente interesse generale del Paese, del quale, è portatore lo Stato. Così se ad esse sono state attribuite ampie competenze legislative nei diversi -- settori produttivi, allo scopo di far adderiri -- gli strumenti di incentivazione alle esigenze concrete delle varie zone del territorio nazionale, al tempo stesso, al fine di evitare che l'esercizio di tali competenze nell'ambito regionale determini conflitti tra le esigenze delle varie regioni e tra queste e gli interessi generali del Paese, si rende necessario il coordinamento dei -- vari interventi regionali tra loro e con l'intervento statale.

E tale coordinamento non può essere esercitato da altri se non dallo Stato, in modo che siano le sue scelte generali a limitare e condizionare la politica di incentivazione svolta dalle singole Regioni (cfr. in particolare la sentenze nn.

E vale anche in tal senso la disposizione

Pero además de éstos, todavía queda por esclarecer un problema al que también ha hecho frente la ya repetida decisión nº 150 de 1982: ¿qué valor deben darse a los actos de "indirizzo e coordinamento" frente a la actividad, - no sólo administrativa, sino también normativa de las Regiones?.

La cuestión es de suma importancia, y por ello - se me va a permitir dedicarle una atención separada.

---

dell'art. 119, comma 3, Cost. Sarebbe irrazionale, infatti, attribuire allo Stato la facoltà di assegnare contributi speciali alle Regioni per la valorazione del Mezzogiorno e delle Isole, se non si prevedessero nello stesso momento strumenti idonei a coordinare ed armonizzare tali contributi, con gli incentivi che possono concedere le singole Regioni, nella stessa area meridionale e insulare, e nel rimanente territorio nazionale".

("Considerato in diritto" nº 3).

(134) Vid. la importante sentenza 340/1983, ya citada.

F.- El valor de los actos estatales de "indirizzo e coordinamento".

Según indica LAVAGNA son numerosos los problemas que la función plantea y entre ellos ocupa un lugar especial el de la "eficacia y los consiguientes vínculos que los singulares actos de ejercicio pueden (o no) hacer surgir en relación con los órganos regionales" (135).

La cuestión se presenta especialmente problemática al admitirse la posibilidad de actos de naturaleza administrativa, pues rápidamente se nos plantea la siguiente duda: ¿puede un acto o decisión administrativa vincular válidamente la actividad incluso legislativa de las Regiones?

Frente a quienes se inclinan por el carácter sin duda vinculante de las decisiones del Gobierno (136) hoy no son pocos los que se muestran sumamente prudentes, cuando -

---

(135) "Istituzioni di Diritto Pubblico", op. cit., p. - 914.

(136) Según SANDULLI, "Le direttive impartite in tal modo dal Governo obbligano le Regioni ad attenervisi". Cita las sentencias nº 138 y 142 de 1972. -- "Manuale di Diritto amministrativo", op. cit., p. 400.

no contrarios a admitir que una decisión gubernativa pueda vincular a las Regiones, sin que, sin embargo y como es obvio, surjan los mismos recelos cuando el "indirizzo e coordinamento" se ejercita utilizando una ley o un "acto con -- fuerza de ley".

Los interrogantes que en este orden de cosas se plantean, y tomando como base el momento en que se dicta la decisión administrativa estatal, se proyectan tanto hacia - el futuro como al pasado pues afectan tanto al grado de vinculación que represente respecto a la posterior actividad - administrativa y legislativa regional, como a la normativa -y aquí el problema se agudiza si las normas tienen rango - legal- que las Regiones hayan ya aprobado y se vean afectadas o contrariadas por la adopción de un acto de "indirizzo e coordinamento" (137). Cuestiones ambas que, como es lógico, sólo se plantean si se admite -cosa que no es fácil- - la constitucionalidad del ejercicio administrativo de la -- función.

---

(137) En términos parecidos plantea la cuestión TRIMAR-CHI-BANFI, "verso una delegificazione...", op. -- cit., pp. 1169 y ss.

En cuanto a los efectos que podemos denominar - "pro futuro" pese a la opinión dominante de que sólo quedaba efectivamente vinculada la actividad administrativa regional, la sentencia nº 150/82, amparándose en la conexión de la función regulada en el art. 3 de la ley 382 de 1975 - con el principio de legalidad, concluye que incluso las leyes regionales deben atenerse a lo que establezcan los actos de "indirizzo e coordinamento" pues el vínculo que éstos suponen trae su razón de ser de la ley que los permite en cada caso concreto (138). Lo cual es incluso aplicable a las leyes territoriales ya vigentes sobre las que prevalece el acto administrativo estatal. Frente a ello, que ha sido calificado como el punto central de la sentencia (139) ha reaccionado parte de la doctrina que estima que para que la potestad se vea afectada por actos de "indirizzo e coordinamento", éstos deben contenerse en instrumentos con valor de

---

(138) Vid. CARLASSARE, "Atti governativi d'indirizzo e coordinamento...", op. cit., p. 1198.

(139) Vid. PEDETTA, "Funzione di indirizzo e coordinamento...", op. cit., p. 679. Se trata de una conclusión que, como indica este autor, ya había sido apuntada en la sentencia nº 191 de 1978, tal como puso de relieve BARTOLE en "La Corte Costituzionale e il limiti dei principi fondamentali di legislazione delle materie (1970-1980)", en Studi Amorth, II, Milán 1982, pp. 77-78.

ley (140) como por lo demás ya podía deducirse de la propia jurisprudencia constitucional, y en concreto de la sentencia nº 100 de 1980, que ya conocemos, en la que se niega -- que un acto no legislativo pueda ser idóneo para deducir de él los principios fundamentales que vinculan al legislador regional (141). Pienso que ésta última es la posición más acorde con el modelo constitucional de relaciones entre Estado-aparato y Regiones, tal como indico en el apartado siguiente al que paso sin más.

---

(140) Vid., por todos, MEALE, "Principi di Diritto Regionale", op. cit., pp. 169. Según ROLLA, "L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti...", op. cit., p. 1206, "meglio sarebbe stato a nostro avviso, riconoscere che in materia opera, se non una riserva di legge, al meno un effettivo favor legis e statuire -di conseguenza- da un lato, che i principi fondamentali fissati dal Parlamento con legge cornice valgono anche ai fini dell'esercizio dell'indirizzo e coordinamento, -- cossiché in siffatta materia tale attività non può rendere inefficace una disposizione legislativa regionale soltanto se viene esercitato nella forma della legge".

(141) Vid. supra IV, Capítulo 2, C, c.; vid. CARLASSARE, "Atti governativi d'indirizzo e coordinamento..." op. cit., p. 1200<sup>n</sup>.

G.- Recopilación y conclusiones. El Estado-aparato no es, por sí solo, competente para ejercer la función de "indirizzo e coordinamento" sobre la actividad administrativa propia de las Regiones. Imposibilidad de trasladar el sistema que configura la legislación italiana al modelo español.

Parece que ya debemos concluir el estudio de la polémica función de "indirizzo e coordinamento" en cuyo análisis nos hemos entretenido quizá demasiado, pero que exige una correcta clarificación al objeto de diluir la sombra -- que podría enturbiar nuestra postura respecto a las líneas de relación entre Estado y Regiones.

Pero para adelantar una conclusión es necesario echar un momento la vista atrás y recapitular lo esencial de lo hasta ahora expuesto.

Sabemos que la Constitución no ha previsto expresamente que el Estado pueda dictar actos de "indirizzo e coordinamento" sobre la actividad administrativa propia de las Regiones, al contrario de lo que ocurre con la actividad administrativa delegada a éstas por aquél.

Sin embargo, la "legge finanziaria" de 1970 primero, los decretos delegados de 1972 después y la ley 382/75 por último (sin olvidar las disposiciones previamente existentes en relación con las Regiones especiales) han re-



gulado la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento", cuyas características esenciales pueden concretarse así:

a) Se trata de una función reservada al Estado -- central para garantizar esencialmente las exigencias unitarias del ordenamiento.

b) Es una actividad propia del Estado que, no pudiéndose traducir en una reserva a su favor del ejercicio -- de funciones en materias de competencia regional, se manifiesta en la fijación de los principios unitarios, "de los caracteres inspiradores generales de la actividad administrativa regional".

c) Puede ser ejercida tanto por el legislador como por el Gobierno e incluso por los singulares ministros -- (142).

En torno a la misma se ha producido una polémica doctrinal especialmente interesante y una jurisprudencia constitucional de indispensable consulta en base a la cual:

---

(142) Vid. ROLLA, "L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti...", op. cit., p. 1197.

a) El ejercicio de la actividad de "indirizzo e coordinamento" exige una ley estatal que lo autorice en cada caso al efecto de enlazarlo con el principio de legalidad.

b) Los actos, incluso administrativos, así dictados vinculan la actividad administrativa y legislativa de las Regiones, ordinarias o especiales.

¿Puede considerarse aceptable esta conclusión?

Para dar una adecuada respuesta desde la perspectiva de un estudioso español hay que partir de la inexistencia de competencias legislativas "exclusivas" de las Regiones ordinarias, por lo que en todo caso la regulación de lo fundamental o básico queda reservado al Estado. Por ello es lícito pensar que éste pueda encauzar y coordinar la actividad administrativa regional pues ésta, en todo caso, deberá respetar en su gestión lo que se considera fundamental para el ordenamiento. Y lo mismo puede decirse respecto de las Regiones especiales, pues aunque disfruten de competencias legislativas "primarias", éstas también están sometidas a límites señalados por el Estado, tales como el del interés nacional que ya conocemos (143).

---

(143) Vid. supra capítulo anterior.

Primera conclusión, pues: es constitucionalmente posible admitir la actividad estatal de "indirizzo e coordinamento".

Ahora bien, ¿quién es competente para actuarla?. Antes de contestar no me resisto a dejar de hacer una precisión. Algún autor italiano, como ya sabemos, fundamenta su negativa a la actividad en la consideración como "exclusiva" de la función administrativa regional. Las Regiones, se dice, tienen competencias administrativas exclusivas en las materias que enumera el art. 117 de la Const. y por ello es impensable que el Estado pueda dictar actos de "indirizzo e coordinamento" en un ámbito sobre el que carecen de cualquier tipo de competencia. A sensu contrario, se dice, si se admite el carácter compartido de la función administrativa, como compartidas son las competencias legislativas, habría -- que admitir la validez de aquellos actos.

Pues bien, creo que la respuesta debe ser cabalmente la contraria. Si admitimos la exclusividad de la actividad administrativa regional, estamos forzosamente admitiendo que parte de las competencias administrativas del Estado -- la ejecución de las leyes en las que se contienen los principios fundamentales vinculantes para el legislador regional, leyes que, por lo demás, son directamente aplicables -- son ejercidas por las Regiones, por lo que no debería producir ningún recelo que los órganos centrales administrativos del Estado dirijan y coordinen aquella actividad de cuya -- gestión, en definitiva, éste es responsable (144). Si por el contrario entendemos que las competencias administrativas

regionales tienen carácter compartido, habrá que rechazar - la posibilidad de dictar actos administrativos de "indirizz-  
zo e coordinamento" pues, sin perjuicio de deseables meca--  
nismos de colaboración, los ámbitos de competencia se encuen--  
tran ya delimitados y si de lo que se trata es de actuar te--  
niendo como meta los intereses unitarios, éstos sólo pueden  
ser fijados por el legislador.

Si admitimos, como así es, que las competencias  
administrativas son compartidas, ¿quién entonces es el titu--  
lar de la actividad de "indirizzo e coordinamento"? Se ha  
dicho por algún autor que dado que el objeto de la activi--  
dad son funciones administrativas debe admitirse que órga--  
nos administrativos del Estado pueden ejercitarla. En efec--  
to, el objeto es ese, pero el objetivo final que se persi--  
gue es otro muy diferente: encauzar la actividad de todas -  
las administraciones públicas a los intereses nacionales y,

- 
- (144) Hay que tener en cuenta, asimismo, que en la Cons--  
titución italiana no hay previstos expresamente -  
supuestos de ejecución regional de la legislación  
estatal, con lo que no nos encontramos ante los -  
supuestos que tan magistralmente estudia GARCIA -  
DE ENTERRIA en su obra "La ejecución autonómica -  
de la legislación del Estado", Cuadernos Civitas,  
Madrid 1983, así como en el Curso de Derecho Admi--  
nistrativo, I, op. cit., junto con TOMAS-RAMON --  
FERNANDEZ, pp. 309 y ss.

como ya nos consta (145) el Gobierno, por sí solo, no es -- competente para señalar cuáles son. Ciertamente que hemos admitido la competencia general del Estado en el ejercicio de la función que nos preocupa, pero no del Estado-aparato. En -- efecto, dado que el "indirizzò e coordinamento" lo que persigue es hacer valer las exigencias de carácter unitario y éstas sólo pueden ser concretadas por quienes representan -- al Estado-ordenamiento, es lógico que sea una ley, y no otro instrumento (cuyo origen sería el Estado-aparato) la que fije las líneas que debe seguir la administración propia regional.

En definitiva, no cabe afirmar que la función -- "de qua" incide tan sólo en la actividad administrativa regional. Donde realmente tiene su último reflejo es -- a través, si se quiere, de esa actividad administrativa-- en los intereses generales, en las exigencias de carácter unitario. Por ello, tampoco cabe decir que se respeta el sistema constitucional si puede enlazarse una disposición administrativa de "indirizzò e coordinamento" con una norma con rango -- de ley. Puede que se respete en abstracto el principio de -- legalidad, (un reglamento que no contradice una ley en la -- que encuentra su apoyo) pero no respeta el reparto competencia.

---

(145) Vid. supra IV, Capítulo 3.

cial que dentro del propio Estado ha llevado a cabo la Constitución, pues el principio de competencia no es sólo aplicable entre Estado y Regiones, sino dentro del mismo Estado.

En conclusión, el "indirizzo e coordinamento" - sólo puede ser actuado en vía legal.

Pero, ¿qué tipo de ley es la utilizable?. Dado que la actividad administrativa regional propia puede ser - encauzada hacia los intereses generales, hacia, en suma, lo que el Estado-ordenamiento considera fundamental, podría -- pensarse que deberían ser precisamente leyes-marco ("leggi-cornice") las necesariamente utilizables. Pero dado que, como ya sabemos (146), los principios fundamentales vinculantes para las regiones pueden ser deducidos de la legislación vigente no será necesario utilizar una ley de aquel tipo, i sin olvidar, además, que principios fundamentales e intereses nacionales son cosas diferentes.

En definitiva: la actividad de "indirizzo e coordinamento" puede legítimamente quedar reservada al Estado - que deberá utilizar como instrumento en su actuación una -- ley formal que no tiene porqué ser una "legge-cornice" (147).

---

(146) Vid. supra IV, Capítulo 2.

(147) En realidad, como ya sabemos, es la solución aco-

Todo ello, lógicamente, sin perjuicio, en ningún caso, de la necesaria relación de colaboración e intercambio de información que debe existir entre Estado y Regiones y, sin perjuicio tampoco de los mecanismos de control de la actividad administrativa regional previstos en la propia Constitución (148) y a los que más atrás me he referido (149), así como de los mecanismos excepcionales que regula el artículo 126 también de la Constitución (150).

Parece, pues, que el obstáculo que parecía haberse puesto en nuestro camino no es tal. Incluso conforme

---

gida por el art. 17 de la "legge finanziaria" tal como podría mantenerse incluso en base a la sentencia nº 39 de 1971.

(148) Vid. el art. 125 de la Const. y los arts. 41 y ss. de la "legge Scelba", relativos a la "Comisión de control sobre la Administración regional".

(149) Vid. supra, II, Capítulo 2, D.

(150) Disolución, en casos excepcionales, del Consejo - Regional.

a la doctrina de la propia Corte Constitucional, que debe -  
cuando menos mantenerse en los límites marcados por la sen-  
tencia nº 150 de 1982, el Gobierno no puede alterar, en --  
aras de un supuesto interés nacional o de unos principios -  
fundamentales -para cuyo señalamiento existen los mecanis-  
mos apropiados-, las líneas que configuran las relaciones -  
Estado-Regiones, sobre todo si, como ya sabemos, se intenta  
alcanzar un modelo que tenga por base los principios de co-  
laboración y cooperación y no la supremacía del Estado-apa-  
rato.



## CAPITULO 5

### LA COORDINACION COMO SISTEMA DE ACTUACION EN UNA SOCIEDAD PLURALISTA. EN ESPECIAL, LA LABOR COORDINADORA DEL COMISA- RIO DEL GOBIERNO

#### SUMARIO:

- A.- Introduucción. La coordinación como punto de encuentro de las exigencias de unidad y autonomía en un sistema de descentralización política.
- B.- Los instrumentos de coordinación. En especial la técnica de las directivas. La necesaria participación de -- las Regiones en su determinación.
- C.- En concreto, la labor coordinadora del Comisario del - Gobierno.
  - a.- Introduucción
  - b.- El Comisario del Gobierno en la legislación.
  - c.- Aspectos orgánicos del Comisario del Gobierno.

- d.- Funciones del Comisario del Gobierno. Su posición - en la Administración del Estado y en las relaciones entre Estado y Regiones.
- a'.- La "sopraintendenza" y la coordinación de las funciones que el Estado desarrolla en las Regiones.
- b'.- La coordinación de la Administración estatal con la regional.
- c'.- El control sobre la actividad de las Regiones.
- e.- Conclusiones sobre la realidad del Comisario del Gobierno.

LA COORDINACION COMO SISTEMA DE ACTUACION EN UNA SOCIEDAD  
PLURALISTA. EN ESPECIAL, LA LABOR COORDINADORA DEL COMISA-  
RIO DEL GOBIERNO

A.- Introducción. La coordinación como punto de encuentro  
de las exigencias de unidad y autonomía en un sistema  
de descentralización política.

Como ya ha indicado Tomás Ramón FERNANDEZ refi-  
riéndose a la realidad española pero con palabras que son -  
perfectamente trasladables al caso italiano, el actual Dere-  
cho público reserva a la coordinación "un papel auténtica-  
mente especial" (1). Cuando una estructura jurídico-política  
se basa en la disgregación de centros decisorios que gozan  
de diferentes grados de autonomía, es absolutamente impres-  
cindible lograr un hilo conductor que, permitiendo una armó-  
nica visión de conjunto, en ningún caso desnaturalice el al-  
cance de los núcleos competenciales de quienes deben actuar

---

(1) "La figura del delegado de Hacienda en la Administra-  
ción española", en "Hacienda Pública española", n.º  
75, p. 380. El mismo autor ha señalado recientemente la importancia de la coordinación en GARCIA DE  
ENTERRIA-I.R. FERNANDEZ, "Curso...", I, op. cit., -  
pp. 322 y ss.

coordinadamente; en este caso, el Estado y las Regiones (2).

La coordinación, en fin, es uno de los pilares del ordenamiento administrativo de un Estado que se pretenda descentralizado (3). Es sin duda el punto de encuentro - entre la unidad de la República y la autonomía de las Regiones que reconoce el artículo 5º de la Constitución italiana.

Seguramente es a partir de los acontecimientos de 1968 cuando surge con mayor fuerza la noción de coordinación como concepto que en una sociedad pluralista debe sustituir al de dirección, al objeto de garantizar la autonomía de quienes de alguna forma participan en ella.

---

(2) Así tuve ocasión de hacerlo constar, aunque en relación con el modelo español, en "La Administración periférica civil del Estado", op. cit., pp. 1917-1918.

(3) Vid. PAREJO ALFONSO: "Estado social y Administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa", op. cit. especialmente pp. 137 y ss. Del mismo, "La organización administrativa en general", Apuntes de Derecho Administrativo, Cátedra de GARCIA DE ENTERRIA. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1982, pp. 63 y ss.

Y si es a partir de 1968 cuando surge, seguramente es en un Estado descentralizado donde encuentra más propiamente su razón de ser por la propia existencia de al menos dos núcleos de decisión autónomos: el Estado y las Regiones. Por ello es de suma importancia dedicar algunas líneas a esta figura-principio cuando de lo que se trata es de examinar el sistema de relaciones entre uno y otras.

La doctrina italiana se ha ocupado con detenimiento de la coordinación. Es necesario, sin embargo, hacer referencia expresa al trágicamente desaparecido V. BACHELET, cuya obra se considera esencial en el tema (4). Además de la suya, las aportaciones doctrinales son numerosas (5)..

- 
- (4) Vid. fundamentalmente, la voz "Coordinamento", en la Enciclopedia del Diritto, tomo X, Milano 1962, pp. 630 y ss. que es de consulta obligada. Ya antes, del mismo autor, vid. "L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia", Milano, 1957. Se considera una obra con una aportación metodológica completamente nueva. Así lo indican CAVALLI-PLINIO, "Manuale di diritto pubblico dell'economia", op. cit., p. 513. CASSESE, "Il coordinamento prima e dopo Bachelet", en "L'amministrazione della società complessa", dirigido por AMATO y MARONGIU, Il Mulino, Bologna 1982, pp. 19 y ss., analiza la revolución que en muchos aspectos representó la obra de Bachelet.
- (5) Además del citado en nota anterior, vid. "Atti del V convegno di studi di scienza dell'amministrazione

El término "coordinación", según GIANNINI, -  
"non significa niente" (6), y, seguramente es cierto que no

---

sul Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali", Giuffrè, Milano 1961; dirigido por - AMATO y MARONGIU: "L'amministrazione della società complessa", op. cit., con importantes, aunque breves aportaciones sobre el tema, entre las que destacan: CASSESE: "Il coordinamento prima e dopo BACHELET", op. cit.; NIGRO: "I rapporti tra coordinamento e indirizzo", pp. 25 y ss.; BERTI: "Il coordinamento, parola-simbolo tra gerarchia ed equiordinazione", op. cit., pp. 31 y ss.; AZZENA: "Per la definizione del coordinamento e della sua rilevanza giuridica", pp. 35 y ss.; D'ALBERGO: "Il coordinamento nel rapporto fra unificazione, settorializzazione e contrapposizione dei poteri", pp. 45 y ss.; D'ALBERTI: "Coordinamento amministrativo: - immagini per la ricerca di un concetto", pp. 55 y ss.; BARTOLE: "Il coordinamento tra garanzia delle autonomie e principio collaborativo", op. cit., pp. 65 y ss.; DE MARTIN: "Stato delle autonomie e questioni di coordinamento del policentrismo normativo" op. cit., pp. 71 y ss.; ARCIDIACONO: "Coordinamento, collaborazione, collegialità", op. cit., pp. - 83 y ss.; ABBAMONTE: "Coordinamento, programmazione e settore organico", pp. 91 y ss.; SEVERI: "Il coordinamento come strumento di indirizzo politico" pp. 95 y ss.; SCHIERA: "Autonomia e coordinamento nella società dei servizi", pp. 101 y ss.; BENVENUTI: "Coordinamento concetto o coordinamento schema?" pp. 111 y ss.; LEDDA: "Qualificazione giuridiche ed esperienze reali nelle figure di coordinamento", pp. 119 y ss.; PASTORI: "Coordinamento e governo di una società complessa", pp. 127 y ss.; D'ONOFRIO: "Alle radici ideali e culturali del coordinamento", pp. 133 y ss.; MARONGIU: "Il coordinamento como principio politico di organizzazione della complessità -

1590

existe una noción jurídica precisa de coordinación (7). Ello, sin embargo, no nos debe hacer desecher todo intento, si no de definición, sí al menos de determinación de las notas -- esenciales de la coordinación.

Como indica BACHELET (8), "il coordinamento... tende a garantire contemporaneamente la autonomia dei singo-

---

sociale", pp. 141 y ss.; Vid., asimismo, GALLO: "Osservazioni sul coordinamento amministrativo", Foro amministrativo, parte I, 1977, pp. 1643 y ss.; PIGA: "Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo", en "Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato", Roma 1981, pp. 359 y ss. También en Foro amministrativo, sez. seconda, 1981, pp. 716 y ss.; MANNONI: "Osservazioni sui poteri di coordinamento del Prefetto", Foro amministrativo, parte III, 1964, pp. 303 y ss., en pp. 303 a 311 estudia la coordinación con carácter general; DE MARTIN: "Policentrismo autonomistico e coordinamento", Nuova Rassegna, 1983, nº 9-10, pp. 1100 y ss.; CLARICH, "La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti", en "Il Foro Amministrativo", 1984, nº 3, pp. 551 y ss.

(6) "Premessa", op. cit., p. 15.

(7) NIGRO, "I rapporti...", op. cit., p. 25.

(8) "Coordinamento", op. cit., p. 633,

li organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni". La coordinación, pues, se mueve entre dos necesidades diferentes: la unidad de actuación, y la autonomía de los sujetos. Por ello es al mismo tiempo actividad y resultado o incluso principio de organización que, según aquél, se coloca junto a la jerarquía y al control como una de las típicas relaciones existentes entre las diversas figuras subjetivas de la administración pública (9).

Y si la coordinación es fundamental en el seno de una misma administración pública (10) aún más lo es, si cabe, cuando las relaciones se articulan entre dos centros de decisión autónomos como son el Estado y las Regiones. Es

---

( 9) Idem id. p. 632.

(10) Sobre la coordinación en el seno de una misma administración y algunos problemas concretos que la misma plantea, vid. MERUSI: "Coordinamento per comitati e decisione amministrativa", en "L'amministrazione della società complessa", op. cit., pp. 167 y ss.; SEPE: "Il coordinamento come nuova formula organizzativa nei ministeri", ivi. pp. 179 y ss.; GIOVANNELLI: "L'Ufficio di Gabinetto come strumento di coordinamento del ministero", en la misma obra, pp. 189 y ss.; CANTUCCI: "Il coordinamento - nell'esercizio delle funzioni dirigenziali", ivi. pp. 189 y ss. Sobre la coordinación que en el seno de los servicios periféricos de la Administración del Estado debe llevar a cabo el Comisario del Gobierno, vid. la bibliografía que se cita más adelante al estudiar tal función.



En este caso cuando se presentan con más relevancia las necesidades de respetar la actividad autónoma de las partes - en el respeto a una misma dirección y a unos mismos objetivos finales.

Como ha puesto de manifiesto PIGA, el ordenamiento basado en la mayor jerarquía del Estado-aparato cae irremediablemente frente al modelo de Estado diseñado por la -- Constitución, caracterizado por el reconocimiento y respeto de la autonomía política regional (11).

8.- Los instrumentos de coordinación. En especial la técnica de las directivas. La necesaria participación de las Regiones en su determinación.

Por ello es imprescindible concretar cuáles son los instrumentos que hacen efectiva la coordinación. En este sentido se ha señalado la existencia de manifestaciones típicas y atípicas de coordinación. Entre las primeras, las

---

(11) PIGA, "Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo", en "Studi...", op. cit., p. 359.

directrices o directivas son sin duda los actos formales típicos de coordinación (12), mientras que entre las atípicas se han señalado el intercambio de información, celebración de encuentros y reuniones, elaboración de documentación, -- etc. (13). También de suma importancia se muestran los instrumentos de programación a los que más adelante me referiré (14) (15). La utilización de uno u otro instrumento de -

---

(12) Sobre las directivas, entre otros, vid. D'ALBERGO "Direttiva", en Enciclopedia del Diritto, vol. XII Milano 1964, pp. 603 y ss.

(13) Vid. sobre esta distinción, aunque no es original suya, GELATI: "Del Commissario del Governo nell'ordinamento regionale", Nuova Rassegna, 1967, nº 3, pp. 197-198.

(14) Vid. infra, IV, Capítulo 6.

(15) Según GIANNINI, "nel coordinamento abbiano o una programmazione o una direttiva", "Premessa", op. cit., p. 17. En la doctrina española Tomás Ramón FERNANDEZ (en GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso...", I, op. cit., p. 327) ha indicado que "si las directrices son instrumentos idóneos para asegurar una coordinación puntual de las acciones de una pluralidad de sujetos dotados de autonomía funcional, sólo los planes, en cuanto actos complejos que incorporan un diagnóstico de la situación, un pronóstico de su evolución, un cuadro de prioridades y objetivos y un programa sistemático de acción en función de aquéllos, pueden asegurar globalmente la convergencia imprescindible de las distintas acciones, sin la cual no puede conseguirse el óptimo de eficacia en ningún sistema. Los planes,

coordinación variará según el grado de autonomía de cada una de las partes llamadas a actuar de forma coordinada (16). En lo que ahora nos interesa (sistema de relaciones Estado-Regiones), el instrumento utilizado deberá respetar la autonomía política de las Regiones y por tanto, al menos en lo que a la actividad legislativa se refiere, deberá partir de quién es competente para limitar dicha autonomía, es decir, el --Parlamento. La coordinación entre actividades administrativas también debe respetar ese núcleo de autonomía regional, tal como dijimos al estudiar los llamados actos de "indirizzo e coordinamento" (17).

De entre los instrumentos de coordinación merecen especial atención las directivas. Definir qué se entiende por directiva no es tarea fácil (18). Se distingue claramente de la orden, expresión típica de la relación jerárqui

---

la planificación, constituyen por ello la máxima expresión de la coordinación en su aspecto funcional.

(16) Hay quien admite, en algunos supuestos, la posibilidad de actos de verdadera dirección para desarrollar la actividad coordinadora. Vid., por ejemplo, PIGA: "Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo", op. cit., p. 725, refiriéndose a --las relaciones entre el Estado y "enti dotati di poteri di autonomia di minor rilevanza".

(17) Vid. infra, IV, capítulo 4.

ca, lo que no significa que en una relación de este tipo no sea posible utilizar la directiva (19). Y la distinción fundamental estriba, como se sabe, en la restricción casi absoluta que la orden produce en la voluntad de su destinatario (20). En la directiva, sin embargo se da entrada a la apreciación de quien es su destinatario (21), apreciación que,

- 
- (18) Según D'ALBERGO, "Direttiva", op. cit, p. 603, es muy dudoso que haya una noción unitaria de directiva.
- (19) Vid. CAVALLO-DI PLINIO, "Manuale...", op. cit., p. 502.
- (20) Según CAVALLO-DI PLINIO, op. ult. cit., p. 502, la orden es propia de un "procedimiento ablatorio personal".
- (21) Es usual referirse al modelo del art. 189 del Tratado Constitutivo de la CEE según el cual "las directrices obligan a todo Estado miembro a quien van dirigidas en cuanto a los resultados que deberán alcanzar, si bien será de la competencia de cada país la forma y los medios". Vid., p.ej. GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso...", op. cit., pp. 324-325; Según CAVALLO-DI PLINIO el citado artículo recoge una posible definición de directiva como "acto que impone un resultado a conseguir, dejando al destinatario la libertad de elección de los medios más oportunos". Pero junto a ésta hay otra posible acepción: "acto de "indirizzo" que no vincula la discrecionalidad del destinatario en el sentido de que éste no está obligado a conformarse al contenido del acto, sino que sólo debe tenerlo presente y no desviarse de él sin un motivo plausible".

sin embargo, no puede ser totalmente libre, pues en este caso nos encontraríamos ante meros consejos (22).

Ello nos reconduce al que es sin duda el problema esencial de las directivas: el "control de su observan--cia", las "formas de reacción frente a la violación de las directivas" (24) o, más precisamente, el "vínculo que crean las directivas" (25).

Hoy parece fuera de duda que la directiva supone una cierta posición superior de quien la da frente a --

---

Según los autores ninguna de ambas acepciones es perfecta, pero hacen ver la mayor ambigüedad de la segunda: "Manuale...", op. cit., pp. 504-506. La segunda definición, que tampoco es admitida -- por D'ALBERGO, "Direttiva", op. cit., p. 604, es la que propuso S. ROMANO en "Principi di diritto costituzionale generale", Giuffrè, Milano 1945, - p. 127.

- (22) CAVALLO-DI PLINIO, op. ult. cit., p. 506.
- (23) GARCIA DE ENTERRIA-T.R. FERNANDEZ, "Curso...", I, op. cit., p. 326.
- (24) CAVALLO-DI PLINIO, op. ult. cit., p. 506.
- (25) CLARICH, "La nozione di direttiva...", op. cit., p. 563.

quien la recibe (26). Pero aquél, y ésta es una nota capital de la directiva, no tiene medios de "sanción perfecta" frente al incumplimiento del segundo. La directiva tiene sólo - un cierto carácter "coactivo" (27) cuya efectividad, sólo - puede imponerse mediante "fórmulas más o menos colaterales o indirectas, que pueden ir desde la supresión de las ayudas o estímulos eventualmente puestos en juego a la nueva - sanción -política o moral- si el sistema no permite otra cosa" (28), fórmulas que, según algunos, hacen que las directivas presenten frecuentemente en el derecho positivo graves carencias en cuanto a su efectividad (29), y puede que ello sea así, pero es algo consustancial al propio concepto

- 
- (26) Así lo hizo notar BACHELET, "Coordinamento", op. cit., p. 633, refiriéndose en general a quien coordina. De la misma opinión, NIGRO, "I rapporti tra coordinamento...", op. cit., p. 25.
- (27) Ambas expresiones entrecomilladas, de CAVALLO-DI PLINIO, op. ult. cit., p. 508.
- (28) T.R. FERNANDEZ, en "Curso...", I, con GARCIA DE ENTERRIA, op. cit., p. 326. En el mismo sentido, CAVALLO-DI PLINIO, "Manuale...", op. cit., p. 511, - que hablan de "strumenti collaterali".
- (29) CLARICH, "La nozione di direttiva...", op. cit., p. 563.

de coordinación, ya que, y esto es importante, la directiva no debe considerarse como el moderno instrumento de la nueva efectividad de los agentes públicos (30). La directiva, y con ella con la coordinación, es simplemente una técnica necesaria en una "sociedad compleja" con plurales núcleos - de decisión autónoma. En nuestro caso, Estado y Regiones.

Y, ¿cómo tienen cabida las directivas en las - relaciones Estado-Regiones si hemos dicho que aquéllas, las directivas, presuponen una cierta posición superior de quien las dicta?.

En efecto, tal superioridad existe. Es la del Estado-ordenamiento. Ya sabemos, pues lo hemos dicho en el capítulo anterior, que el Gobierno no es competente para -- dictar por sí solo actos de "indirizzo e coordinamento", y éstos son la muestra misma de las directivas en el sistema

---

(30) CAVALLO-DI FLINIO, op. ult. cit., p. 509: "Veppure l'affermazione che la gerarchia è una soluzione -- "inefficiente" sembra precisamente vera; vi sono - importanti esempi di organizzazioni geneticamente prive di gerarchia, ma fortemente caotiche ed inef ficienti: si pensi alle realizzazioni concrete che in molte Regioni hanno avute normative statutarie fondate su criteri di equiordinazione e coordinamen to degli uffici, sul lavoro di gruppo, etc...

regional (31).

En segundo lugar, las Regiones deben colaborar en la elaboración de las directivas. Coordinación y colaboración, lejos de contradecirse, están íntimamente ligados - (32). Como ha señalado certeramente NIGRO, "il coordinamento è... indirizzo consentito, indirizzo partecipato". (33).

El valor esencial de la coordinación está en la consecución de la colaboración entre Regiones y Estado (34). Sólo así podrán las primeras sentirse legítimamente vinculadas.

Pero, al igual que la colaboración puede ser bilateral o unilateral (35) también puede serlo la coordinación. En no pocas veces es una actividad de mera adecuación, de acomodación de una parte a las exigencias de la otra. Y

---

(31) En sentido parecido, CLARICH, "La nozione di direttiva...", op. cit., p. 557.

(32) Vid. BARTOLE, "Il coordinamento tra garanzia...", op. cit., p. 69.

(33) "I rapporti tra coordinamento...", op. cit., p. 29

(34) CAVALLO-DI PLINIO, "Manuale...", op. cit., p. 508: "il valore fondamentale tutelato dalla direttiva... stà... nel realizzare una collaborazione".



no siempre le corresponde ceder a las Regiones. A veces es el Estado-aparato quien debe adecuarse a éstas. Es precisamente en este momento cuando puede alcanzar algún sentido - la labor del Comisario del Gobierno.

C.- En concreto, la labor coordinadora del Comisario del Gobierno.

a.- Introducción

El Comisario del Gobierno es una figura que en cuenta su razón de ser en un determinado marco -el de las relaciones entre el Estado y las Regiones- y sólo dentro - de él puede comprenderse. Dentro de este marco es donde cobra su importancia. Importancia que ha sido puesta de manifiesto por los autores italianos, pero que no ha tenido un adecuado reflejo en el desarrollo práctico de la institución (36).

---

(35) Vid. infra capítulo siguiente.

(36) La bibliografía sobre el Comisario del Gobierno es abundantísima. Entre otros, vid.: DI RAIMONDO, "Il Commisario del Governo. Sopraintendenza e coordinau

En España, como sabemos, existe una figura casi del todo semejante a la italiana. El art. 154 de la Consu

---

mento: le norme, la prassi e le prospettive di riforma", Cedam, Padova 1983; G. MARIANO: "Il Commissario del Governo nella Regione", Casa Editrice la Cartostampa-P. Donna, Torino 1971; RIDOLA: "Il Commissario del Governo nella Regione", ed. del autor, Roma 1977; GELATI: "Del Commissario del Governo nell'ordinamento regionale", Nuova Rassegna, 1967, nº 3, pp. 194 y ss.; BARONE: "Il coordinamento ed il controllo del Commissario del Governo nelle Regioni a Statuto ordinario", Riv. Trim. di Dir. e Proc. - Civ., 1971, pp. 443 y ss.; VERMIGLIO: "Il Commissario del Governo nelle Regioni di Diritto comune", en Montecitorio, 1967, nº 3-6, pp. 19 y ss.; SCHREIBER: "Uno strano tipo di ordinanze libere: quelle del Commissario del Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia in dereoga alla vigenti leggi italiane", Il Foro Amministrativo, 1983, nº 7-8, pp. 1798 y ss.; CARUSO: "Il Commissario del Governo quale -- portatore dell'interesse statale all'autonomia regionale", Nuova Rassegna, nº 18, 1979, pp. 1861 y ss.; SAPORITO: "Il Commissario di governo", comunicación al Congreso sobre "La Regione nella fase -- costituente", Montecatini-Terme, ottobre 1970, Sommario delle Comunicazioni, pp. 46 y ss.; PEPE: "Il Commissario del Governo", L'Amministrazione italiana, 1972, pp. 609 y ss.; RICCI: "Il Commissario -- del Governo nella teoria e nella prassi", en Nuova Rassegna, nº 7, 1983, pp. 681 y ss.; VIRGA: "Commissario del Governo nelle Regioni", Enciclopedia del Diritto, T. VII, Giuffrè, 1960, pp. 855 y ss.; ZACCARIA: "Il Commissario del Governo", en varios autores: "Regioni e Organizzazione amministrativa. - Studi per l'attuazione dell'ordinamento regionale" Ed. Leo Olschki, Florencia 1971, pp. 75 y ss.; GIZ

titución recoge la existencia de un Delegado del Gobierno -

---

ZI: "Commissario del Governo nelle Regioni", Novissimo Digesto Italiano", Appendice, vol. II, UTET, - Torino 1981, pp. 71 y ss.; del mismo autor: "Commissario del Governo ed attuazione della Costituzione" en Studi parlamentari e di politica costituzionale, 1982, nº 55, pp. 5 y ss.; BASSANINI-ONIDA: "Osservazioni sulla bozza di schema di disegno di legge sui Commissari del Governo delle Regioni a statuto ordinario", en "Problemi di Diritto Regionale, II: Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale", Note e pareri, Giuffrè, Milano - 1971, pp. 69 y ss.; CACCAVALE: "Il Commissario di Governo. La Prefettura", en L'Amministrazione italiana, 1982, nº 12, pp. 1716 y ss.; CARLASSARE: "Visto commissariale e formule di promulgazione delle leggi regionali", Le Regioni, 1973, nº 2, pp. 272 y ss.; CLARIZIA: "Il Commissario di Governo", en "Dizionario amministrativo", T. II, dirigido por GUARINO, 2ª ed. Giuffrè, Milano 1983, pp. 1264 y ss.; -- FLAZONE-PALERMO-COSENTINO: "La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori", vid. los trabajos relativos a los arts. 124 a 127. A. Mondadori, 4ª ed., Milano 1980, pp. 388 y ss.; GELATI: "Il Commissario del Governo quale elemento strutturale di coordinamento tra Stato e Regione", Nuova Rassegna, 1971, nº 12, pp. 1281 y ss.; IANELLA: "Il Commissario di Governo nelle Regioni", Il Comune democratico, 1981, nº 7, pp. 39 y ss. (me parece dudosa la originalidad de este artículo. Vid. el anterior de Gelati: "Del Commissario del Governo ...", op. cit.); LALLI: "Il Commissario del Governo nei rapporti tra Stato e Regioni", Nuova Rassegna, - 1982, nº 1, pp. 56 y ss.; PINTO: "Il Commissario del Governo nel quadro dei rapporti tra Stato e Regioni", Il Foro amministrativo, 1976, I, pp. 1733 y ss.; RESTA: "Sui profili giuridici dell'attività --

en cada Comunidad Autónoma (37). Al igual que el Comisario italiano ostenta competencias frente a los servicios perifé

---

svolata dal Commissario del Governo nelle Regioni - di diritto comune", Riv. Amministrativa della Repubblica italiana, parte prima, 1977, fasc. 11, pp. - 825 y ss. (también es dudosa la originalidad de este trabajo, que recuerda bastante al de BARONE: "Il coordinamento ed il controllo...", op. cit.); SANNOVER: "Competenze del Presidente della Giunta e - del Commissario di Governo in materia di costituzione degli organi regionali di controllo", Il Foro amministrativo, 1975, II, pp. 145 y ss.; SPAGNA - MUSSO: "Il Commissario del Governo quale organo - di collegamento fra Stato e Regione", Giur. Cost., 1965, fasc. 1-2, pp. 480 y ss. (prácticamente lo mismo en su "Corso di Diritto regionale", op. cit.) SPARANO: "Il Commissario del Governo ed il Prefetto quali organi di raccordo tra Stato ed autonomie locali", Nuova Rassegna, 1981, fasc. 11-12, pp. 1037 y ss.; STELO: "Il Commissari del Governo ed i Prefetti. I commissari di coordinamento e della programmazione nelle relazioni Stato-Regioni-Enti locali", Nuova Rassegna, 1980, fasc. 19, pp. 1717 y ss.; TERRANOVA: "Il Commissario del Governo nelle Regioni a statuto ordinario", Il foro amministrativo, 1977, I, pp. 3034 y ss.; CASULA: "Prefetto e - Commissario del Governo", en Annuario delle Autonomie locali, dirigido por CASESE, ed. delle autonomie, Roma 1982 (pp. 450 y ss.), 1983 (pp. 501 y ss.) 1984 (pp. 494 y ss.); ROEHRSEN: "Il Commissario - del Governo nelle Regioni", Rassegna dei lavori - pubblici, 1972, I, pp. 1 y ss; es imprescindible la consulta de "Il Commissario del Governo nelle - Regioni a Statuto ordinario", Atti del Convegno di studio, Sorrento, giugno 1982, ANFACI, Nápoles sin fecha, pero publicado en 1983. Las "relazioni di base" son importantes: SCUDIERO: "Il Commissario -

ricos de la Administración del Estado. Pero la similitud en algunos extremos es tan sólo aparente. Por ello es importante contar con la experiencia italiana a la hora de poner --

---

del Governo nelle Regioni a statuto ordinario: modello costituzionale e problemi di attuazione", pp. 29 y ss.; DI RAIMONDO: "Soprintendenza e coordinamento del Commissario del Governo", pp. 47 y ss.; RIZZO: "Relazione", pp. 85 y ss.; CASSESE: "L'organizzazione statale e periferica", pp. 101 y ss.; - MANCINO: "Relazione", pp. 117 y ss.; MAURIELLO: - "Il Commissario del Governo. Tendenze dell'Amministrazione pubblica. Costituzione materiale", pp. -- 179 y ss.; ;. vid., además, las comunicaciones al - Congreso cit. de CACCAVALE (pp. 289 y ss.), CONFORTI (pp. 292 y ss.) -el primero sobre "Il Commissariato di Governo. La Prefettura", el segundo sobre "Prefetto e Commissario del Governo: Analogie funzionali e diversificazioni istituzionali. Profili di una soluzione"-; DIOFEBI: "Le funzioni del Commissario del Governo: contenuti e limiti; rapporti con i Prefetti", pp. 297 y ss.; GALLINA: "Il Commissario del Governo alla luce degli articoli 124 e 127 della Costituzione", pp. 306 y ss.; PADOIN: "Il ruolo del Commissario del Governo nel quadro - dei rapporti Regioni-Stato-Comunità Europea", pp. 311 y ss.; SARULLO: "Comunicazione", pp. 320 y ss. Además de la bibliografía citada, vid. los distintos manuales de Derecho Regional ya citados, todos los cuales se ocupan del Comisario del Gobierno.

- (37) Vid. la bibliografía que sobre el Delegado del Gobierno cito en "La Administración periférica...", op. cit., principalmente pp. 1906 y ss.

efectivamente en marcha la nueva figura en España. Figura - que, al igual que la italiana, debería estar destinada a -- cumplir un importante papel en el Estado descentralizado -- (38).

b.- El Comisario del Gobierno en la legislación:

No es posible un tratamiento unitario de la fi gura de Comisario del Gobierno porque está regulada en muy diversa forma para las Regiones de estatuto ordinario que para las de estatuto especial. En todo caso, su regulación es confusa y no permite una adecuada calificación del mismo. Ha sido definido, en efecto, como órgano de tutela de la au tonomía regional, de vigilancia, de control, de enlace, de coordinación, incluso se le ha llegado a considerar como --

- 
- (38) Según GATTO, "Come nacquerò le Regioni", Arti grafiche delle Venezie, Gruppo Mondadori, 1978, p. 23, "È questo un funzionario destinato ad assumere nel nostro Paese una posizione di preminenza. La sua - funzione è quella di essere l'occhio del Governo -- centrale nella Regione, ma, a mio parere, è destinato col tempo a funzioni sempre maggiori".

una especie de espía del Estado en las Regiones (39).

Ya que hemos encuadrado el Comisario del Gobierno en las relaciones entre Estado y Regiones, en su regulación es de gran importancia el artículo 5º de la Constitución que, además de propugnar la unidad e indisolubilidad de la República, reconoce la autonomía regional y exige que la República adecúa su legislación a las exigencias de la autonomía. Importancia tienen también los artículos 124 -este especialmente-, 125 y 127, todos del texto constitucional, si bien el último ha cobrado importancia no en virtud de sí mismo, sino de la Legge Scelba que establece la presidencia de la Comisión de control en el Comisario.

El artículo 124 de la Constitución dispone:

"Un Commissario del Governo, residente nel capo luogo della Regione, sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione".

En las cinco Regiones dotadas de estatuto especial encontramos una regulación particular del Comisario -- del Gobierno o de la figura que viene a ejercer funciones -- parecidas.

---

(39) Vid. arts. 8 y 27 del Estatuto siciliano.

El Commissario dello Stato en Sicilia tiene la peculiar e importante competencia de poder presentar recurso de inconstitucionalidad no sólo contra las leyes regionales, sino también contra las leyes del Estado. En su nombramiento (por D.P.R. a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, oído el propio Consejo) no participa individualizadamente el Ministro del Interior (40).

En el Trentino-Alto Adige ejerce las funciones propias del Prefecto. Sus competencias son muy parecidas a las que lleva a cabo el Comisario del Gobierno en las Regiones con estatuto ordinario (41).

En Cerdeña el Rappresentante del Governo per la Regione "sopraintende" las funciones de la Administración del Estado (tiene mayores funciones -aunque muy concretas- que las del Comisario del Gobierno en las Regiones ordinarias) y coordina las administraciones regional y estatal. - Carece de la competencia relativa al visto de los proyectos de leyes regionales (42).

---

(40) Sobre tales calificaciones, vid. DI RAIMONDO, "Il Commissario del Governo...", op. cit., pp. 7 y ss.

(41) Vid. art. 87 del Estatuto de Trentino-Alto Adige.

(42) Vid. art. 18 del Estatuto sardo.



El Rappresentante del Ministero dell'Interno preso la Valle d'Aosta no se diferencia, en cuanto a sus -- funciones, excesivamente del Comisario del Gobierno. Debe -- imponer el visto sobre las leyes regionales; el control administrativo se ejercita por la Commissione di coordinamento (43).

En Friuli-Venezia Giulia no existen peculiaridades siendo el régimen igual al aplicable al Comisario del Gobierno (44).

En cuanto a la regulación del Comisario del Gobierno en las Regiones de estatuto ordinario, además de en la Constitución, se encuentra en la Ley 10 febrero 1953 nº 62 -la ley Scelba-, y en otras disposiciones posteriores, si bien en ninguna de ellas se acomete la regulación de los aspectos realmente importantes de la institución, es decir, sus competencias y sus relaciones en y con el Estado, y con las Rēgiones (45).

---

(43) Vid. arts. 31 y 41 del Estatuto del Valle de Aosta.

(44) Vid. art. 62 del Estatuto de Friuli-Venezia Giulia.

(45) Entre otras, vid. las siguientes disposiciones: Ley 17 febrero 1968 nº 108; ley 8 diciembre 1970 nº 996; ley 6 diciembre 1971 nº 1034; ley 22 julio 1975 nº 382; D.P.R. 24 julio 1977 nº 616; D.P.C.M. 9 enero 1980; ley 29 marzo 1983 nº 93.

c.- Aspectos orgánicos del Comisario del Gobierno

Tan sólo dos palabras, pues se trata de tema -  
que ahora nos interesa.

En cuanto al nombramiento, el art. 40 de la Ley Scelba establece que el Comisario "è nominato con decreto - del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per l'Interno". De este -- precepto el punto más criticado, sin duda, ha sido la necesidad del "concerto" del Ministro del Interior. Tal participación diferenciada del mismo se considera ilógica, fruto - de la consideración equivocada del Comisario como una especie de "superprefecto". Las funciones del Comisario cuadran mal con tal participación, que seguramente está en contradicción con la dependencia directa del mismo de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por lo demás, el Comisario reside en la capital de la Región y recibe el tratamiento económico correspondiente a los "funcionarios de categoría".

d.- Funciones del Comisario del Gobierno. Su posición en la Administración del Estado y en las relaciones entre Estado y Regiones.

El tema fundamental de los que plantea el Comisario del Gobierno es el de sus atribuciones. Tanto dentro de la propia Administración del Estado como en relación con las Regiones. Para ello es imprescindible determinar con -- precisión su lugar en aquélla y encuadrarlo, como ya he indicado, en el seno de las relaciones entre el Estado y las Regiones. Relaciones que, frente a las antiguas concepciones, hoy ya prácticamente superadas, garantistas y de conflicto entre ambas partes, hoy se desenvuelven, al menos a ello tienden, en línea con el llamado regionalismo cooperativo. En este marco, o en el más amplio de la colaboración entre el poder central y los territoriales se coloca el Comisario del Gobierno y su estudio.

a'.- La "sopraintendenza" y la coordinación de las funciones que el Estado desarrolla en las -- Regiones.

El aft. 124 de la Constitución italiana dispone que el Comisario del Gobierno "sopraintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato". El de la "sopra-

intendenza" que lleva a cabo el Comisario es uno de los problemas de más necesaria solución para lograr un correcto desarrollo de sus funciones -correcto y eficaz-. Lo que se discute es si el término "sopraintendenza" lleva emparejada la posibilidad de ejercer funciones de dirección o tan sólo de supervisión o control. En definitiva, si existe una relación que pueda ser considerada jerárquica entre el Comisario y los servicios periféricos del Estado -fundamentalmente - el Prefecto- o tal relación no es posible. Las opiniones - están encontradas, fundamentalmente por el fuerte arraigo - histórico con que cuenta la figura del Prefecto (46). Arraigo que pesa a la hora de articular una función de verdadera dirección en manos del Comisario.

No obstante, es evidente que hoy el Prefecto es tá sufriendo, en un proceso semejante al español, un vaciamiento de sus competencias, que se han reducido al orden público fundamentalmente. Incluso al discutir el texto constiti

- 
- (46) Sobre el Prefecto, vid. recientemente: BRANCIFORTI IANNIZZOTTO: "Mutamenti sociali e ruoli formali. - La figura del Prefetto", en la Enciclopedia per i comuni e gli altri enti locali, nº 340-342, Florencia 1981; MEOLI: "Il Prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali", Casa Editrice R. Nocioli, ristampa aggiornata, Florencia 1984. SANTAMARIA: "L'Istituto del Prefetto, oggi", en -- Nuova Rassegna, 1983, nº 8, pp. 836 y ss.

tucional se apuntó la posibilidad de que en el mismo se incluyese una previsión expresa suprimiendo la figura prefecticia; tal supresión no se llevó a cabo por considerar -al igual que sucedió en el proceso constituyente español- que el tema debía remitirse al legislador ordinario.

De una u otra forma, sin embargo, lo cierto es que en la actualidad es imposible afirmar la existencia de verdaderas competencias de decisión a favor del Comisario. Esta carencia incide sustancialmente en la configuración de sus competencias, muy limitadas en lo que se refiere a la organización y dirección de los servicios periféricos de la Administración del Estado. Estamos, sin duda, ante una de las más importantes diferencias entre las figuras italiana y española, ya que el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas cuenta entre sus competencias con la dirección de la Administración periférica en el ámbito de la Comunidad, alcanzando tal poder de dirección a sus relaciones con el Gobernador civil. Los problemas que aún quedan por superar son, sin embargo, muchos todavía. La reforma de la Administración periférica, en Italia como en España, está por hacer.

Ello impide que el Comisario pueda contar con mecanismos eficaces de coordinación interadministrativa. -- Nuevamente surge con fuerza el poder de los Prefectos y las competencias decisorias últimas de los Ministros (47).

b'.- La coordinación de la Administración estatal con la regional.

Además de las competencias que ostenta el Comisario del Gobierno en el seno de la Administración periférica del Estado, también extiende sus funciones a las relaciones con las Regiones. El artículo 124 de la Constitución establece que el Comisario del Gobierno "coordina -le funzioni amministrative esercitate dallo Stato- con quelle --esercitate dalle Regioni". Es quizá, la función sustancial del Comisario, la que lo configura como elemento esencial - en el marco de las relaciones entre el Estado y las Regiones. Antes que nada, sin embargo, conviene aclarar que esta competencia coordinadora depende en gran medida de las competencias que en el seno de la Administración periférica correspondan al Comisario. Pues en efecto mal podrá coordinar una administración -la estatal- con otra -la regional- - si previamente no puede dirigir y coordinar la primera -siempre, lógicamente, conforme a los criterios que con carácter general establezcan los órganos centrales de la Administración del Estado-.

- 
- (47) El artículo 95, párrafo segundo, de la Constitución italiana establece: "I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri". Se ha utilizado como argumento para restringir las competencias decisorias del Comisario.

El Comisario, al ejercer sus competencias de - coordinación, ejerce, desde el Estado-aparato (48), un im-- portante papel en el desarrollo del Estado regional (o al - menos así debería ser). Desarrollo que exige al Gobierno -- prestar su colaboración a las Regiones cuando, una vez seña<sup>3</sup> ladas las funciones de uno y otras mediante los mecanismos - que se han analizado en capítulo anteriores, sea necesario pasar a la ejecución concreta de los objetivos señalados. - En este momento el Estado-aparato debe poner sus organismos al servicio de las Regiones, debe adaptarlos a las necesidades regionales. Sólo así puede ser entendido el artículo -- 124 de la Constitución italiana, como sólo así puede ser enten dido el artículo 154 de la española (49).

c'. - El control sobre la actividad de las Regiones.

Los instrumentos de control fe<sup>3</sup>representan uno de los mecanismos mediante los cuales es posible "asegurar la

- 
- (48) El Comisario del Gobierno es, sin duda, organismo de la Administración del Estado, y no del Estado-or denamiento, como pretende DI RAIMONDO en "Il Commis sario del Governo...", op. cit.
- (49) En un sentido parecido, aunque con matizaciones vid. GIZZI, "Manuale...", op. cit., p. 512. En contra, -

coexistencia del ordenamiento estatal y de los varios ordenamientos regionales y garantizar, al mismo tiempo, la unidad del sistema" (50). El control, que en su sentido más amplio ha sido calificado como "verificazione di regolarità - di una funzione propria o aliena" (51), engloba múltiples manifestaciones. Puede suponer una actividad directa de control o el ejercicio de una actividad que insta, posibilita o fuerza el control. Las Regiones cuentan, respecto al Estado-aparato, con atribuciones de control del segundo tipo, - mientras que el Estado puede ejercer funciones de control - de ambos tipos (52).

---

SPARANO: "Il Commissario del Governo ed il Prefetto...", op. cit., p. 1039.

- (50) MARTINES: "Lineamenti di Diritto Regionale", 1982, op. cit., p. 107.
- (51) Vid. GIANNINI: "Controllo: nozioni e problemi", en "Studi in onore di Giuseppe Chiarelli", II, Giuffrè Milano 1974, p. 1216.
- (52) También sobre el control en general y sobre el control en el Estado regional se ha ocupado la doctrina italiana con profusión. Además de los citados - en las notas anteriores, vid. entre otros: PALADIN "Diritto Regionale", op. cit., pp. 384 y ss.; GIZZI: "Manuale...", op. cit., pp. 601 y ss.; MARTI--NES-RUGGERI: "Lineamenti...", op. cit., pp. 317 y ss.; BARBERA: "Regioni e interesse nazionale", op. cit. passim; BARDUSCO: "Lo Stato regionale italiano", op. cit.; BARBERA: "Le Regioni dieci anni dopo", en Democrazia e Diritto, 1979, pp. 734 y ss.;



Pues bien, de entre las funciones más importantes atribuidas al Comisario del Gobierno, resta la del control ejercido sobre la actividad regional. Se trata, sin du

---

VANDELLI: "Controllo sulle Regioni", en *Annuario delle Autonomie locali*, 1982, pp. 174 y ss., y -- 1983, pp. 148 y ss.; Aldo M. SANDULLI: "I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione", *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 1972, pp. 575 y ss.; BENVENUTI: "Il controllo mediante richiesta di riesame", en *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1954, pp. 377 y ss.; del mismo: "I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione", en la misma revista, 1972, pp. 587 y ss.; TRIMARCHI BANFI: "Il controllo di legittimità" op. cit.; ROLLA: "La Commissione per le questioni regionali nei rapporti tra Stato e Regioni", op. cit.; VOLPE: "Autonomia locale e garantismo. La separazione delle competenze tra Stato e Regioni", - Giuffrè, Milano 1972; CARLI: "I vincoli della legislazione nazionale sull'attività legislativa delle Regioni: in particolare, l'attività di controllo", en "Analisi e prospettive della legislazione regionale", *Quaderni regionali Formez* nº 27, Nápoles 1979, pp. 9 y ss.; NACCI: "La Commissione di controllo sull'amministrazione regionale", en *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1982 nº 55, pp. 19 y ss. y bibliografía cit.; del mismo "Certezze e incertezze della normativa per il controllo sulle leggi regionali", ejemplar mecanografiado, s.f.; TARANTINI: "Problemi e prospettive -- del controllo di merito delle leggi regionali", -- *Giur. Cost. parte prima*, 1983, nº 8, pp. 1609 y ss. BARONE: "Il coordinamento ed il controllo del Commissario del Governo sull'attività amministrativa esplicata nelle Regioni a statuto ordinario", en *Studi in memoria di Orazio Condorelli*, Giuffrè, Milano 1974, pp. 91 y ss.

da de la competencia que en la práctica configura la actual realidad de la institución. Es evidente, en efecto, que el desarrollo pragmático del Comisario, olvidando las principales competencias que el propio texto constitucional le atribuye, se ha centrado casi exclusivamente en la actividad de control.

Por un lado carece de verdaderas facultades directivas y de coordinación sobre la administración periférica; por otro, y de esto derivado, es incapaz de proceder a la misión coordinadora que la Constitución le atribuye.

El art. 127 de la Constitución regula el visto que el Comisario del Gobierno debe imponer a los proyectos de leyes regionales, y el reenvío con "richiesta di riesame" que el Gobierno lleva a cabo cuando entiende que una ley -- aprobada por un Consejo Regional excede de sus competencias o contrasta con los intereses nacionales o de otras Regiones. Controles, pues, previos y posteriores sobre la actividad legislativa regional.

Pero también el Comisario desempeña una importante función de control sobre la actividad administrativa regional. El artículo 125 de la Constitución dispone que el control de legitimidad sobre los actos administrativos de las Regiones se ejerce, en forma descentrada, por un órgano del Estado. Dicho órgano está constituido por la "Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale", que regula la Ley Scelba en sus artículos 41 y ss. y de la que se ha discutido principalmente su carácter de órgano excesiva-

mente centralista, en contra incluso de lo dispuesto expresamente por la Constitución, y el que sea precisamente el Comisario del Gobierno el que, en virtud de la Ley Scelba, la presida.

e.- Conclusiones sobre la realidad del Comisario del Gobierno.

Las conclusiones que sobre la figura podemos - apuntar tienen necesariamente que distinguir entre el modelo constitucional y la práctica posterior.

La Constitución nos ofrece un órgano dirigido al desarrollo del Estado regional en un marco que debe ser de colaboración y, en un cierto momento, de sumisión del -- aparato del Estado a las Regiones.

La realidad, sin embargo, nos muestra un Comisario con competencias sumamente recortadas, propio de un Estado regional basado en el garantismo y en las relaciones de conflicto, preocupado sobre todo del control sobre las Regiones incapaz de coordinar ni la administración periférica del Estado en la Región ni ésta con la regional; un Comisario sin fuerza efectiva ante los Prefectos. Una realidad, en suma, desesperanzadora. Y precisamente por ello debe ser tomada en cuenta en España, al objeto de evitar los errores cometidos en Italia y que la propia doctrina reconoce. El -

Delegado del Gobierno, expresamente previsto en la Constitución de 1978, -extremo éste no suficientemente recalcado- debe ser configurado de manera adecuada, resaltando su poder de dirección sobre los servicios periféricos del Estado, y su poder de coordinación-adecuación con la administración de las Comunidades Autónomas. Sólo de esta forma nuestro Delegado del Gobierno no será un "fantasma" (53) o un "objeto misterioso" (54) como se ha calificado al Comisario del Gobierno italiano.

---

(53) GIANNINI, "Relazione generale" al Congreso "Regioni e riforma istituzionale", Génova 1984, op. cit. p. 14.

(54) RICCI, "Dopo l'istituzione...", op. cit., p. 1709.

CAPITULO 6

LA PROGRAMACION SOCIO-ECONOMICA COMO UNO DE LOS INSTRUMENTOS  
QUE DISEÑA EL CUADRO DE RELACIONES ESTADO-REGIONES

SUMARIO:

- A.- Introducción. De la libertad de empresa a la programación. De la programación nacional a la regional. De la programación económica a la programación social participada.
- B.- El concepto de programación.
- C.- La programación nacional. El fracaso de los intentos de llevarla a cabo para el quinquenio 1966-1970.
- D.- El artículo 11 del D.P.R. 616 de 1977. Un paso importante, sobre el papel, para garantizar la efectiva y sustancial participación de las Regiones en la fijación de los intereses del Estado-ordenamiento a través de la programación socio-económica.

E.- La revisión de las ideas de programación global. Programación sectorial y programación regional. Relación entre programación nacional y regional.

F.- Conclusiones.

LA PROGRAMACION SOCIO-ECONOMICA COMO UNO DE LOS INSTRUMENTOS  
QUE DISEÑA EL CUADRO DE RELACIONES ESTADO-REGIONES

A.- Introducción. De la libertad de empresa a la programa--  
ción. De la programación nacional a la regional..De -  
la programación económica a la programación social par--  
ticipada.

Tras superar la concepción de un desarrollo --  
económico y seguramente social que podía dejarse en manos -  
de la sola actividad emprendedora de los particulares, co--  
mienza, principalmente tras la Segunda Guerra Mundial, a -  
abrirse paso, en un principio tímidamente, la idea de que -  
dada la magnitud de los fines a conseguir era necesaria una  
participación de los poderes públicos (1). Participación --  
que se traduce en actividad programadora y que es recogida  
incluso en los textos constitucionales. El artículo 41 de -  
la Constitución italiana también se hizo eco de ello:

---

(1) Sobre la toma en consideración de los procedimien--  
tos moderadamente intervencionistas primero y de de  
cidida economía mixta más tarde, vid. MIELE, "Pro--  
blemi costituzionali e amministrativi della pianifi  
cazione economica", Riv. Trim. di Dir. Pubbl., 1954  
pp. 783 y ss.

"L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

Se habla entonces de modelos de economía mixta - en los que la actividad pública y actividad privada, coordinadas deben dirigirse a la consecución de los fines que la sociedad demanda. Ahora bien, en un Estado regional como es el italiano, la actividad pública no sólo es la del Estado central; también debe ser tomada en cuenta la de las propias Regiones y, del mismo modo, el ámbito espacial de la programación no sólo debe ser (y el caso es que la realidad se ha encargado de demostrar que no puede serlo) el nacional, sino fundamentalmente el regional. La programación es nacional o regional, y donde seguramente se va a mostrar más efectiva es en este último ámbito.

Es usual que el término programación vaya acompañado del calificativo "económica". En efecto, la idea que - casi inconscientemente viene a la mente cuando se trata el tema de la actividad programadora es la del aumento productivo. Esta concepción, que sin duda proviene de la segunda postguerra mundial (etapa de reconstrucción, de actividad económica necesariamente en auge, de vigilia del milagro -- económico) hoy debe ser revisada, como efectivamente así es es



tá ocurriendo. Hoy la programación no significa búsqueda de una producción mayor y mejor de la forma más ordenada y racional. Hoy la programación debe ser algo más (2). El objetivo es el de atender las necesidades sociales conforme a las demandas de la comunidad (3). Con la programación se señalan cuáles son los fines sociales fundamentales que persigue el Estado-ordenamiento. La política económica debe estar subordinada a la política social, y no viceversa. La programación no es más monopolio de los economistas, Por eso la programación no debe ser fundamentalmente económica, sino social (4). Esto no quiere decir, y sería absurdo pre-

- 
- (2) Se ha hablado de la programación "como proceso continuo". BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", - op. cit., p. 165.
- (3) Según BARBERA, "Regioni e interesse nazionale", op. cit., p. 38. "D'interesse nazionale... non è solo - l'esigenza di massimizzazione della produzione ma - anche la crescita articolata del Paese".
- (4) A. PREDIERI, "Pianificazione e Costituzione", Milano 1963, pp. 198 y 199, distingue en los siguientes términos entre planificación económica y planificación social: "la pianificazione economica considerata nel nostro ordinamento può essere ritenuta distinta da una pianificazione sociale, non considerata dal nostro ordinamento, in quanto l'attività dello Stato per gli scopi sociali ricordati non deve - di necessità assumere forma e procedimenti di pianificazione". Más adelante, sin embargo, recuerda que "è ben vero che spesso si dice che le distinzioni - fra pianificazioni economiche e sociali finiscono -

tender lo contrario, que no haya una íntima relación entre actividad social y posibilidades económicas (5). Lo que quiere decir es que éstas deben estar subordinadas a aquélla a la vez que suponen su propio límite. Por ello el objetivo - de la programación no es necesariamente aumentar a toda costa la productividad. El fin último debe ser cubrir las necesidades sociales, señalar e intentar conseguir los objeti--vos o fines de la sociedad, y señalarlos de forma anticipada (6) pues en definitiva son los fines del Estado-ordena--

---

con l'essere introvabili... Non è però tanto la -- sovraordinazione di macrofinalità sociali ai fini economici che comporta questa difficoltà di distin-- zione, quanto all'inverso la impossibilità, almeno nel momento attuale, di configurare una pianifica-- zione sociale svincolata dai termini e parametri ee economici, consumo, soddisfacimento del minimo vi-- tale, ripartizione del reddito..."

- (5) Que entre la programación y la consecución de lo-- gros sociales, y en concreto la efectividad de los derechos fundamentales, existe una estrechísima relación es algo que está fuera de toda duda. Ya só-- lo esto justifica una atención especial hacia el - tema. Sobre dicha relación vid., entre otros, MIE-- LE: "Problemi costituzionali e amministrativi del-- la pianificazione economica", op. cit., pp. 790 y ss.; STELO: "La programmazione economica: metodo o funzione?", Nuova Rassegna di Legislazione, Dottri-- na e Giurisprudenza, 1983, número 13, pp. 12 (1380) --la numeración es doble- y ss.
- (6) Vid. G. SCIULLO: "Pianificazione amministrativa e partecipazione. I: I procedimenti", Giuffrè, Milano 1984.

miento en su conjunto. Estado-ordenamiento que, a su vez, - determina, expresa o tácitamente en los instrumentos de programación a qué sujeto público o privado confía su ejecución y, por otra parte, señala los ámbitos de actividad social - que, en concreto, corresponde planificar al Estado-aparato o a las Regiones.

Por ello es evidente que la programación se - encuadra sustancialmente en el ámbito de la determinación - de las relaciones Estado-Regiones. Es quizá una de las actividades principales de las que diseñan tales relaciones. La propia Constitución puede considerarse instrumento de programación desde el momento en que en ella quedan señalados unos fines a conseguir y en cierto modo los cauces que han de seguirse para alcanzarlos. Un instrumento de programación global, quizá el único de este tipo por cuanto hoy se ha -- desechado la posibilidad de programas generales nacionales y agotadores de todo tipo de actividad y se han acogido los programas sectoriales, sin duda más efectivos.

#### B.- El concepto de programación

Al margen del tema de la consideración de la - actividad programadora como un método, una técnica procedimental o coordinadora, o como una función autónoma (7), tema que excede los objetivos de este trabajo, la elaboración

de un conjunto de programación debe partir necesariamente - de las consideraciones que acabo de exponer; no nos movemos en la búsqueda de un concepto de programación económica, si no fundamentalmente social y más exactamente socio-económica (8). Una programación que, como indican CAVALLLO y DI PLINIO "se colega estrechamente a las grandes reformas sociales; que es un instrumento para la transformación de la sociedad en la dirección querida por la Constitución... para -- eliminar los obstáculos de orden económico-social que impiden la realización de la igualdad sustancial (9). Con esta

---

(7) Vid. V. STELO: "La programmazione economica...", op. cit., p. 7 (1375).

(8) G. SCIULLO contrapone la planificación socio-económica a la territorial. "Pianificazione amministrativa e partecipazione...", op. cit. pp. 29 y ss. y 53 y ss.

(9) "Manuale di Diritto pubblico dell'Economia", Giuffrè Milano 1983, p. 178. En la misma página CAVALLLO afirma acertadamente que el real fundamento de la programación no está en el aumento de la capacidad productiva, sino en las dos últimas palabras del párrafo - tercero del art. 41 de la Constitución: "fines sociales", que coinciden con los indicados en el segundo párrafo del art. 39. Aquél se ha transcrito supra en el texto; éste dispone: "E compito della Repubblica - rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Del mismo modo, PREDIERI, ya en 1963, había señalado la estrecha vinculación existente entre la planificación y el art. 39 de la Const. italiana. Vid. "Pianificazione e Costituzione", Edizioni de Comunità, Milano 1963, op. cit. pp. 41 y ss.

perspectiva, y con ciertas reservas, puede considerarse la programación como la actividad por la que, con previsión de futuro, se elabora un diseño de política socio-económica en el que se indican cuáles son los objetivos prioritarios a conseguir por la comunidad y el modo en que pueden ser alcanzados de forma sistemática y orgánica. De aquí se concluye que:

Primero: con la programación la propia comunidad señala cuáles son los objetivos que pretende alcanzar; cuáles son, en suma, aquéllos que considera sus intereses fundamentales.

Segundo: esos objetivos se ordenan en el tiempo y en el espacio, indicando cuáles son los que primero deben alcanzarse y cuáles se consideran propios por igual de toda la comunidad o, en su caso, propios fundamentalmente de un determinado territorio o sector social.

Tercero: la actividad de programación debe poner las bases para determinar qué tipo de entidad, estatal, regional o local, pública o privada, va a llevar a cabo las previsiones del programa.

Cuarto: la programación debe indicar, casi sobra decirlo por obvio, cuáles son los recursos económicos y qué actividad económica debe desarrollarse para conseguir, o al menos intentarlo, los fines propuestos (10).

C.- La programación nacional. El fracaso de los intentos de llevarla a cabo para el quinquenio 1966-1970.

Ya he indicado que la programación puede ser - nacional o territorial, y que en un Estado regional como es el italiano, seguramente es más efectiva, aún dentro de sus posibilidades, la segunda que la primera.

- 
- (10) En una clarificadora expresión que, sin citar la - procedencia, recoge F. SALVIA, el programa constituye "un quadro completo dei bisogni della collettività e dei mezzi più efficienti per la loro soddisfazione": "Regioni e programmazione", Il Foro - Amministrativo, 1973, II, p. 187; según P. CESAREO, voz "Programmazione (Diritto pubblico)", Noviss. - Digesto Italiano, XIV, UTET, Torino 1967, p. 59, - "lo svolgimento di ogni attività economica richiede necessariamente una previsione futura e la predisposizione di una organizzazione di mezzi al fine di adeguare gli interventi ai bisogni che provedibilmente si avranno nei momenti successivi ed ale finalità che si intendono raggiungere". Programar la propia actividad supone desarrollarla "se--condo interventi sistematici ed organici". Por su parte, F. PARRILLO, voz "Programmazione (Politica economica)", Noviss. Digesto ult. cit., p. 63, concibe la programación económica como "método congeniale di una politica economica razionale, intesa ad evitare dispersioni e distorsioni di beni, a -- sostituirle ad una previsione empirica, e di brevi periodo, una previsione strutturata di lungo periodo". Según MIELE, "Problemi costituzionali e amministrativi...", op. cit., p. 783, al hablar de pla

En realidad la programación nacional, es decir aquella que abarca a todo el territorio del Estado, no ha sido muy tenida en consideración en cuanto entendida como programación nacional global y no se tardó en afirmar la mayor operatividad de la de tipo regional sectorial.

---

nificación económica se alude a una "serie di interventi selezionati e coordinati in vista del raggiungimento di uno o più obiettivi omogenei entro un certo periodo di tempo". Más que un concepto de programación, STELO, "La programmazione economica: metodo o funzione?", op. cit., p. 8 (1376), ofrece una descripción de lo que es la programación que, pese a su extensión, quizá convenga transcribir, - "La programmazione "economica" (entrecomillado en el original) in fatti, si concreta in un grande disegno di politica economica e si intrinseca nel proponimento e nella promozione di certi scopi di politica generale, in un determinato impiego dei fattori produttivi e nell'orientamento dei processi economici, finanziari e sociali (produzione e offerta dei fattori produttivi, forza-lavoro, capitale, reddito, investimenti, risparmio, consumi privati e sociali, prodotto interno lordo, prezzi, esercizio del credito, regolamentazione della liquidità monetaria e dei flussi della spesa pubblica, manovra del bilancio, inflazione, politica fiscale, fonti energetiche, infrastrutture e servizi sociali, ecc.), nell'esercizio di poteri anche autoritativi e nello sviluppo di strumenti normativi nel coinvolgimento coordinato degli enti esponentziali della comunità nazionale (Parlamento, Governo, Regioni, enti locali, partiti, sindacati), nell'indicazione dei necessari mezzi intellettuali e finanziari e nell'apprestamento conseguenziale di uffici, strutture, e personale, nella previsione di tempi

Un intento, el único hasta el momento, de proceder a una experiencia de planificación nacional se encuenta

---

modi e procedure, in un procedimento circolare e - complesso che esige a sua volta l'esplicazione di attività giuridica concettuale e tecnico-procedurale nei riguardi di altre subfunzioni, anche essi - di carattere generale e particolare, il tutto proiettato per un determinato periodo di tempo, che va dall'anno ai tre o cinque anni, facendo mutare la qualità e la quantità degli interventi che possono essere anche congiunturali e contingenti sì, ma sempre legati al punto di riferimento generale del -- programma".

Una muestra de la importancia que se dio a la programación en el campo del Derecho regional y en concreto en lo que se refiere a las relaciones entre Estado y Regiones en "Atti del quinto Convegno di Studi giuridici sulle Regioni", (Palermo-Catania, 30 nov.-4 dic. 1966), Giuffrè, Milano 1970. Vid., entre otros, los trabajos de S. ORLANDO CASCIO: "La programmazione nazionale e la sua incidenza sulla competenza normativa delle Regioni a Statuto comune e di quelle a Statuto speciale", pp. - 25 y ss.; E. TUCCARI: "Programmazione nazionale e competenza normativa delle Regioni", pp. 54 y ss.; A. PIRAS: "Programmazione e Regioni", pp. 87 y ss. P. CESAREO: "La programmazione nazionale e la sua incidenza sulle competenze normative delle Regioni a Statuto comune e di quelle a Statuto speciale"; L. PALADIN: "Programmazione economica statale ed - ordinamento regionale", pp. 124 y ss. (también en Riv. Trimestrale di Dir. Pubbl., 1967, pp. 5 y ss. Es quizá el trabajo más atrayente); F. PALMAS: "Brevi considerazioni sulla programmazione nazionale e la legislazione regionale", pp. 157 y ss. Entre --



tra en la Ley 685, de 27 de julio de 1967 por la que se ap  
bó el Plan Económico Nacional para el quinquenio 1966-1970  
(11). De tal Plan Nacional, que por lo demás fracasó total-  
mente (12), debe recordarse que fue elaborado cuando aún no

---

las muchas comunicaciones al Convegno cit. vid., so  
bre todo, F. SALVIA y F. TERESI: "Programmazione na-  
zionale e programmazione regionale: aspetti e pro-  
blemi giuridici", pp. 300 y ss.

- (11) Sobre la Ley 685 de 1967 vid., últimamente, STELO:  
"La programmazione economica: metodo o funzioni?",  
op. cit., pp. 15 (1383) y ss. En el momento de --  
aprobar dicha Ley se polemizó vivamente sobre las  
relaciones entre Parlamento y Gobierno en tema de  
planificación; se discutía quién debía participar  
con mayor peso en la misma. El "proceso creativo -  
del Plan" se dividía en tres fases: primera, deter-  
minación de los objetivos que, en cuanto "di indi-  
irizzo politico-economico", debían corresponder, se  
decía, al Gobierno; segunda, consulta con las fuer-  
zas sociales y redacción; tercera, aprobación, que  
correspondería al Parlamento.
- (12) Como así lo indican, entre otros, CAVALLIO y DI PLI-  
NIO, "Manuale di Diritto Pubblico dell'economia",  
op. cit., p. 191. Las esperanzas que se habían pue-  
to en la posibilidad de llegar a una planificación  
de tipo nacional eran, sin embargo, considerables.  
El interés de la doctrina, a veces desengañada, --  
también. Vid., por ejemplo, los trabajos citados  
supra en nota 10.

habían sido constituidas las Regiones de Estatuto ordinario. La realidad era, pues, muy diferente a la actual. Ello fue, seguramente, una de las causas por las que el Plan Económico Nacional fue elaborado conforme a esquemas centralistas sin participación ni regional ni local (13). El organismo - que efectivamente discutió y redactó el proyecto de Programa fue el Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (C.I.P.E.) que, instituido con la Ley 27 febrero 1967 número 48, en principio debía ejercer funciones eminentemente técnicas, pero que en la práctica ha asumido un papel extraordinariamente importante en materia económica y - de programación, de forma que el propio Consejo de Ministros no puede más que ratificar sus decisiones (14).

- 
- (13) Salvo la participación meramente simbólica -recoger y facilitar datos- de los llamados "comitati provinciali per le programmazione economica". Vid. CAVALLLO-DI PLINIO, op. ult. cit., pp. 183 y ss.
- (14) El C.I.P.E. está presidido por el Presidente del - Consejo. Vid. CAVALLLO-DI PLINIO, "Manuale...", op. cit., pp. 186 y ss. Para las funciones, composición y otros aspectos del Comité, vid. R. CHIARELLI, -- "Gli organi della pianificazione economica", Giuffrè, Milano 1973, pp. 190 y ss.; CAVALLLO-DI PLINIO op. ult. cit., pp. 251 y ss.; S. CATTANEO: "Organi delle partecipazioni statali e programmazione economica", en "Scritti in onore di Gaspare Ambrosini" vol. I, Giuffrè, Milano 1970, pp. 313 y ss. Como - indica CATTANEO, citando la "Relazione MORO sul disegno di legge relativo alla istituzione del Comitato", al crearse el C.I.P.E. se pensaba en la cons

En todo caso, al margen de los obstáculos técnicos o económicos -operativos, en suma-, que impidieron llevar adelante el Plan 1966-70, lo cierto es que, en lo -- que ahora nos interesa, el procedimiento de planificación -- que entonces se utilizó era incapaz de cumplir uno de los -- objetivos que a la misma competen: señalar cuáles son los -- objetivos que se marcan para la comunidad considerándolos -- como propios de ésta; señalar, de forma anticipada, cuáles son los fines que debe cumplir el Estado-aparato y cuáles -- los que se dejan fundamentalmente en manos de las Regiones. Sin embargo la única participación, si así puede considerarse, que se daba a las Regiones se articulaba a través de -- los representantes políticos de la población de los distintos territorios regionales en los órganos legislativos cen-

---

titución del "centro dell'attività direzionale in materia di programmazione", op. cit., p. 316. Según el art. 16 de la Ley 48 de 1967, el C.I.P.E. - "predispone gli indirizzi della politica economica nazionale; indica, su relazione del Ministro per - il bilancio e la programmazione economica, le linee generali per la elaborazione del programma economico nazionale e, su relazione del Ministro per il - Tesoro, le linee generali per la impostazione del progetto di bilancio di previsione dello Stato, -- nonchè le direttive generali intesse all'attuazione del programma economico nazionale ed a promuovere e coordinare a tale scopo l'attività della pubblica amministrazione e degli enti pubblici; esamina la situazione conomica generale ai fini dell'adozione di provvedimenti congiunturali".

trales -fundamentalmente en el Senado- que aprobaban mediante Ley el instrumento de programación. La reserva de Ley a favor del mismo es un aspecto que indica la voluntad participativa del programa económico-social (15). No existía otro tipo de verdadera participación y por tanto la pro

- 
- (15) Sobre la reserva de Ley de la programación nacional vid., V. STELO: "la programmazione economica...", op. cit., pp. 17 (1385) y ss.; P. CESAREO: "Programmazione", op. cit., p. 62; F. SALVIA: "Regioni e programmazione", Il Foro amministrativo 1973, II, p. 189; R. CHIARELLI: "Gli organi della pianificazione economica", op. cit., pp. 62 y ss.; MIELE: "Problemi costituzionali e amministrativi...", op. cit., p. 795; P. BARILE: "Aspetti giuridici del progetto di programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969", en "Il Diritto dell'economia" 1965 y más tarde en "Scritti di Diritto Costituzionale", Cedam, Padova 1967, pp. 566 y ss. Según BARILE, p. 590, "il Programma dovrà essere approvato come allegato ad una legge formale di approvazione, sia in vista della riserva della legge posta dall'art. 41 3º comma Cost., sia a causa del suo contenuto concreto, restando salva la competenza delegata e quella regolamentare del Governo per l'attuazione e l'esecuzione del medesimo; la legge del Parlamento sarà una legge ordinaria, non essendo possibile -se no- a mezzo di legge costituzionale- la creazione di una legge di grado intermedio fra quelle ordinarie e quelle costituzionali". CAVALLONDI PLINIO, "Manuale di Diritto pubblico dell'economia", op. cit., p. 190, estiman que la ley que aprueba el plan programático es necesariamente una "ley reforzada que agisce sulle leggi di spesa allo stesso modo in cui la legge di delegazione agisce - sui decreti delegati, tracciando cioè un quadro di

gramación así configurada carecía de legitimación para señalar los intereses de la comunidad, para señalar la parte de actividad que correspondía al Estado-aparato y la que corresponde a las Regiones. En efecto, el procedimiento de programación que se impuso en los años sesenta y setenta era de - evidente domino central (16), de forma tal que a las Regiones tan sólo se dejaban, por un lado la elaboración de unos "esquemas de desarrollo" que en absoluto cumplían la función de instrumento planificador y, por otro, la participación - meramente consultiva a través de diversas comisiones (17) -

---

principi e di norme generali che le singole leggi - di attuazione non possono violare, pena la dichiarazione di incostituzionalità".

(16) G. PASTORI distingue entre modelos de programación "a dominanza centrale e a partecipazione regionale", "a dominanza regionale e a coordinamento centrale" y "a codirezione o a codeterminazione centrale-regionale", em "I modelli procedurali della programmazione nazionale", Quaderni Regionali FORMEZ, nº 36, dedicado a "Stato, Regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento delle funzioni", Nápoles 1982, p. 15.

(17) Por ejemplo, la "Commissione consultiva interregionale" para el examen de los problemas que afectan a las Regiones en materia de programación, instituida por la Ley número 48 de 27 de febrero de 1967. Vid. STELO, "La programmazione economica...", op. cit., p. 26.

que no era posible considerar como participación sustancial.

Pero todo ella se desarrolló, como se ha dicho, en el periodo previo a la aprobación de los Estatutos de autonomía ordinarios. Cuando ésta se lleva a cabo la situación; forzosamente, debe -o al menos debería- cambiar. Así se - intenta, una vez más, con el D.P.R. 616.

D.- El artículo 11 del D.P.R. 616 de 1977: un paso importante, sobre el papel, para garantizar la efectiva y sustancial participación de las Regiones en la fijación de los intereses del Estado-ordenamiento a través de la programación socio-económica.

En 1971 se aprueban los Estatutos de autonomía de las Regiones ordinarias. En 1972 se produce una transferencia de competencias a las Regiones que a casi nadie convence. En 1975 se delega en el Gobierno la regulación de un proceso de transferencias único, orgánico y funcional a las Regiones de Estatuto ordinario. En 1977 se aprueba el D.P.R. 616. Y por fin, en su artículo 11, encontramos una norma sobre programación que tiene en cuenta la existencia de las - Regiones. Por su importancia conviene transcribir su texto:

"Programmazione nazionale e regionale.- Lo Stato determina gli obiettivi della programmazione economica nazionale con il concorre delle regioni.

Le Regioni determinano i programmi regionali di sviluppo, in armonia con gli obiettivi -- della programmazione economica nazionale e con il concorso degli enti locali territoriali secondo le modalità dagli statuti regionali.

Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali.

La programmazione costituisce riferimento - per il coordinamento della finanza pubblica".

En dicho artículo se pusieron fundadas esperanzas, pues parecía que finalmente se contaba con una normativa general sobre la programación (18) en la que se daba participación real a las Regiones, como "centros autónomos de desarrollo" (19), y a los entes locales territoriales y se consideraba a la programación como elemento capital en el -

---

(18) Vid. G. AMATO: Comentario al art. 11 del D.P.R. - 616 en "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali...", op. cit., p. 147.

(19) STELO: "La programmazione economica...", op. cit. página 28 (1396).

diseño de las relaciones entre Estado y Regiones (20).

El artículo 11 ha sido calificado como la norma "chiave" sobre la programación en el ordenamiento de las autonomías, la norma que relanza el método de la planificación tras la crisis de los años sesenta y la de los setenta (21). Constituye "el cuadro general y sintético de las relaciones Estado-Regiones-entes locales territoriales, en una visión "circolare" y global de una temática que se refiere a aspectos, además de socio-económicos, también constitucion

---

(20) Según F. SATTA, "in tutto il sistema dei rapporti tra Stato e Regioni la programmazione economica, - infatti, vi viene assunta come elemento cardinale del rapporto tra l'uno e le altre, lo Stato dovendo tener conto delle regioni nel determinare i propri obiettivi e l'uno e le altre dovendo, poi, -- coordinare gli interventi di competenza". Comentario al art. 11 del D.P.R. 616 en "Commento al Decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977, n° 616)", coordinado por E. CAPACCIOLI y F. SATTA, Giuffrè, Milano 1980, p. 263.

(21) Vid. A. BRANCASI: "Il metodo della programmazione nel sistema regionale italiano: analisi e prospettive", en Quaderni Regionali FORMEZ, número 37, dedicado de forma monográfica a "La programmazione - di bilancio: stato di attuazione a livello regionale", Nápoles 1983, p. 11.



nales y político-institucionales" (22). En él se recogen como sujetos de la programación no sólo al Estado, sino además a las Regiones y entes territoriales (23) y se configuran - tres diversas formas de programación: el Estado lleva a ca- bo una programación de tipo "macrofinanziario", las Regio-- nes de tipo "reale" y los entes territoriales menores de t<sub>i</sub>po "gestionale" (24). La unidad de la programación se conse- guiría así en base a la "diversificación de las funciones", como etapa superadora de la anterior de separación material de competencias (25). La participación de las Regiones en - la programación ya no se plasma en la elaboración de "esque- mas" regionales de desarrollo, sino de "programas" tal como ya antes se había empezado a indicar en la legislación (26), que si por un lado no pueden lógicamente fijar los objetivos "macrofinancieros", sí ofrecen el sustrato real a los mismos

---

(22) STELO, "La programmazione economica...", op. cit., p. 7 (1375).

(23) BRANCASI, "Il metodo della programmazione...", op. cit., p. 12.

(24) BRANCASI, op. ult. cit., p. 18.

(25) BRANCASI, op. ult. cit., p. 19.

(26) Así lo señala AMATO, Comentario al art. 11 del D.P. R. 616, cit., p. 148, donde indica que no se trata de una novedad.

(27).

El carácter innovador del art. 11 del D.P.R. - 616 está fuera de toda duda. Significa poner las bases para una colaboración entre Estado y Regiones en la actividad -- programadora (28), sin duda más eficaces que los mecanismos de participación regional previstos en otras disposiciones, tales como, p. ej., el art. 34 de la ley 468/78, de 5 de -- agosto en el que se prevé la participación de las Regiones en la formulación del presupuesto del Estado (29).

---

(27) BRANCASI, "Il metodo della programmazione...", op. cit., p. 24.

(28) Muy interesante pero demasiado ambiciosa resulta -- la interpretación de BRANCASI, según el cual "è il programma regionale che coordina tutti gli inter-- venti pubblici sul territorio, dal momento che anche per quelli statali è la stessa Regione che ha concorso alla loro individuazione", en "Il metodo della programmazione...", op. cit., p. 28.

(29) El citado artículo 34 dispone: "Entro il mese di -- luglio il Ministro del Tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e delle programmazione econo-- mica, presenta al CIPE lo schema delle linee di im-- postazione dei progetti di bilancio annuale e plu-- riennale allegandovi le relazioni programmatiche di settore, riunite e coordinate in un unico docu-- mento e i relativi allegati. Entro lo stesso termi-- ne gli schemi anzidetti devono essere trasmessi al-- le regioni; su di essi la commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 marzo 1970,

Lo cierto, sin embargo, es que el citado art. 11 no llegó a sufrir los efectos que de él se esperaban. No porque en su formulación fuese insatisfactorio, sino porque no se ha llegado a aplicar (30).

---

nº 281, espone el propio parere entro il mese di agosto (la conferenza a que se refiere, compuesta de los Presidentes regionales, se encarga de definir los criterios para el reparto de los fondos para la financiación de los programas regionales de desarrollo. Vid. supra, II, Capítulo 2, apartado E).

Entro il 15 di settembre il CIPE approva la relazione previsionale e programmatica, le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale.

Le regioni, con il concorso degli enti locali territoriali, determinano gli obiettivi programmatici dei propri bilanci pluriennali in riferimento a programmi regionali di sviluppo e in armonia con gli obiettivi programmatici risultanti dal bilancio pluriennale dello Stato.

Qualora il Governocontri la mancata attuazione della armonizzazione prevista dal precedente comma, può promuovere la questione di merito per contrasto di interessi ai sensi del quarto comma -- dell'articolo 127 della Costituzione". BRANCASI, op. ult. cit., p. 29 que tal participación no es satisfactoria, pues se lleva a cabo en un momento absolutamente "embrional" del procedimiento.

- (30) Según BRANCASI, op. ult. cit., p. 36, debe considerarse "ancora lunga la strada da percorrere per poter vedere realizzato il disegno dell'art. 11 D.P.R. n. 616.

E.- La revisión de las ideas de la programación global.  
Programación sectorial y programación regional. Re-  
lación entre programación nacional y regional.

El sistema ideal en el que la programación habría resultado eficaz exigiría, en primer lugar, un gobierno central que realmente programe teniendo en cuenta las -- exigencias regionales, pero además la reforma de la administración del Estado, una conexión entre "programación financiera" y "programación física" (31) la reforma del sistema de autonomía financiera regional, etc. La realidad, sin embargo, ha sido muy diferente (32). De una fase llamada "alta" en la que las Regiones aparecían incluso como solución para alcanzar más eficazmente las cuotas de desarrollo de-- seadas, se ha pasado a una "baja" en la que las Regiones -- son consideradas por el Estado como un problema (33).

---

(31) Vid. FICHERA, "Le Regioni dalla programmazione ai governi parziali", en Quaderni Regionali FORMEZ n.º 37, cit., pp. 41-42.

(32) Vid. p.ej. BARBERA, "Le Regioni dieci anni dopo", en Democrazia e Diritto, 1979, op. cit.

(33) FICHERA, op. ult. cit., pp. 39-40.

Los intentos de programación global se han abandonado. Las técnicas de programación han cedido ante las necesidades y previsiones financieras de cada ejercicio, aunque los presupuestos plurianuales hayan mitigado en parte la situación. La programación sectorial se impone, así como la de tipo regional (34). No en vano los Estatutos de autonomía contienen preceptos en relación con la programación - que se muestran de sumo interés (35).

---

(34) Vid. GIZZI, "Manuale...", op. cit., pp. 498 y ss.

(35) P.ej. el artículo 59 del Estatuto de la Toscana, - que dispone: "(Programmazione economica).- La Regione, allo scopo di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali, partecipa come soggetto autonomo alla formazione - ed alla attuazione del programma economico nazionale; assume la politica di programmazione come metodo ordinatore della propria attività; formula ed - attua il programma regionale di sviluppo economico ed i piani di intervento settoriale.

La Regione, allo scopo di garantire il carattere democratico della programmazione nazionale e regionale in tutte le sue fasi, assicura la partecipazione degli enti locali e l'autonomo apporto delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della cooperazione e delle - organizzazione di categoria.

La Regione adegua la propria organizzazione alle esigenze della programmazione".

Preceptos frente a los que se han expuesto no -  
pocas dudas dado que en el artículo 117 de la Constitución  
no recoge entre sus materias la programación global (36).

Que las R<sub>e</sub>giones puedan programar su actividad  
es hoy algo fuera de toda duda. Los problemas se plantean -  
a la hora de coordinar la programación nacional y la regio-  
nal. El tema tiene mucho que ver con la noción de interés -  
nacional, que ya hemos estudiado (37), y cuya prevalencia -  
condiciona la facultad programadora regional, pero al mismo  
tiempo exige al Estado tener en cuenta las grandes líneas -  
de las opciones regionales (38). Una vez más los principios

---

(36) MERLINI, favorable a la posibilidad de las Regio--  
nes de programar, señala cómo algún sector de la -  
doctrina ha apuntado tal argumento: "La programma-  
zione", en "La R<sub>e</sub>gione in Toscana", dirigido por -  
CARETTI-ZACCARIA, Giuffrè, Milano 1984, p. 129.

(37) Infra, IV, capítulo 3.

(38) "La inevitabile preminenza dell'interesse naziona-  
le (art. 117 Cost.) e la maggior somma dei poteri  
propri dello Stato (competenze materiali e poteri  
di indirizzo finanziario) debbono portare ad un --  
coordinamento nel quale sia fatto solvo il senso -  
politico (generale) delle scelte programmatiche re-  
gionali". MERLINI, op. ult. cit., p. 131.

de unidad y autonomía se entrecruzan, sin que en ningún caso tal entrecruzamiento deba dar lugar a un mero convivir - descoordinado de las opciones que tome cada "gobierno parcial" regional (39). Por ello, una vez más también, sólo la colaboración entre Estado y Regiones y la participación de éstos en la elaboración de los posibles mecanismos de programación nacional puede dar la clave para la solución del problema.

#### F.- Conclusiones

Primera: cuando de la programación de carácter exclusivamente técnico-económico se pasa a un tipo de planificación social participada, en el seno además de un Estado descentralizado, es necesario contar con la participación - de las Regiones.

Segunda: la programación debe ser realista y -- por ello, seguramente, los planes nacionales a medio-largo plazo están condenados al fracaso salvo que se cuente con - una infraestructura y organización adecuadas (no fáciles de

---

(39) FICHERA, "Le REgioni: dalla prgrammazione...", op. cit., p. 50.

conseguir) que garanticen su desarrollo adecuado.

Tercero: la programación, además, debe ser, como ya se ha dicho, participada, pues con ella se marcan los objetivos que inciden o afectan sobre la entera comunidad.

Cuarto: por ello han fracasado los intentos de imponer un tipo de planificación desde el centro sin contar realmente con los poderes territoriales.

Quinto: una vez más el D.P.R. 616 pareció ofrecer la solución por todos deseada: garantizar la efectiva - participación regional, cuyas consideraciones deberían ser tenidas en cuenta por el Estado.

Sexto: tampoco, sin embargo, se pusieron en -- práctica los mecanismos diseñados en 1977. La falta de programación nacional, sin embargo, no puede paralizar la actividad de las Regiones. Estas, por su parte, pueden llevar a cabo su propia planificación que en ningún caso puede vulnerar los intereses nacionales.

Séptimo: el camino de la colaboración entre el Estado y las Regiones es el único que puede garantizar la - efectividad de los instrumentos de planificación.



## CAPITULO 7

### DE LA SUPREMACIA DEL ESTADO-APARATO EN EL MARCO DE UNAS RELACIONES DE CONFLICTO CON LAS REGIONES, AL LLAMADO - "REGIONALISMO COOPERATIVO". LA NECESARIA COLABORACION - DEL ESTADO CON LAS REGIONES

#### SUMARIO:

- A.- Introducción. Del garantismo al sistema cooperativo par  
ticipado. La situación anterior a la legislación de --  
1975-77. La interpretación restrictiva de las materias  
de competencia regional. La jurisprudencia antirregionaa  
lista de la Corte Constitucional. Un nuevo punto de re-  
ferencia: la ley 382/75 y el D.P.R. 616/77.
- B.- La razón de ser del sistema de colaboración.
- C.- Los supuestos de participación de las Regiones en las -  
actividades del Estado. Las llamadas "funciones consti-  
tucionales" de las Regiones.
- D.- Hacia nuevos cauces de colaboración. En especial la Conferencia  
de Presidentes de las Regiones y la Conferencia  
Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones.

a.- La colaboración bilateral.

a'.- El intercambio de información.

b'.- Los órganos mixtos.

c'.- La Conferencia de Presidentes de las Juntas Regionales y Provinciales (Trento y Bolzano) y - la Conferencia Permanente para las relaciones entre Estado y Regiones.

b.- La colaboración unilateral: colaboración de las Regiones con el Estado-aparato.

c.- Más allá de la colaboración: en ciertos casos el Estado-aparato debe ponerse al servicio de las Regiones (segundo supuesto de colaboración unilateral: - colaboración del Gobierno con las Regiones).

a'.- Una vez definidos los ámbitos de actuación del Estado-aparato y de las Regiones, y respetados por éstas los límites que condicionan sus competencias, aquél, el Estado-aparato, debe ponerse al servicio de las Regiones en la fase de - ejecución concreta.

b'.- Los servicios periféricos del Estado, o bien - deben desaparecer, o bien deben reestructurarse y coordinarse con los de las Regiones. La - labor coordinadora del Comisario del Gobierno. Remisión.

E.- Los obstáculos que pueden impedir la efectividad del mo  
delo de colaboración.

a.- La falta de reestructuración de la Administración -  
del Estado y en concreto de la Administración peri-  
férica.

b.- La inexistencia de una verdadera Cámara de las Regiou  
nes.

F.- Conclusiones. Querer y no poder del regionalismo coope-  
rativo italiano.

ANEXO I: Decreto del Presidente del Consejo de Ministròs de  
12 de octubre de 1983 por el que se instituye la -  
"Conferenza Stato-regioni".

ANEXO II: Artículo 12 del Proyecto de ley de reforma del -  
"Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei -  
Ministri" del actual Gobierno CRAXI, relativo a -  
la Conferencia permanente para las relaciones Es  
tado-Regiones-Provincias autónomas.

DE LA SUPREMACIA DEL ESTADO-APARATO EN EL MARCO DE UNAS RELACIONES DE CONFLICTO CON LAS REGIONES, AL LLAMADO "REGIONALISMO COOPERATIVO". LA NECESARIA COLABORACION DEL ESTADO CON LAS REGIONES

A.- Introducción. Del garantismo al sistema cooperativo-participado. La situación anterior a la legislación de -- de 1975-77. La interpretación restrictiva de las materias de competencia regional. La jurisprudencia antirregionalista de la Corte Constitucional. Un nuevo punto - de referencia: la ley 382/75 y el D.P.R. 616/77.

Cuando hemos intentado concretar las líneas -- maestras del límite de los principios fundamentales (1) o -- <sup>del 75-77</sup> nos hemos adelantado en la labor de descifrar qué es el interés nacional (2) o en qué consisten los actos de "indiriz zo e coordinamento" (3) la coordinación o la programación (4), hemos concluido, casi siempre, que si pretendemos encontrar

---

(1) Vid. supra IV, Capítulo 2.

(2) Supra IV, Capítulo 3.

(3) Supra IV, capítulo 4.

(4) Supra IV , capítulos 5 y 6 respectivamente.

una salida al regionalismo ésta será, seguramente, la que ofrece el llamado regionalismo cooperativo (5) o regionalismo participado (6) o cooperativo-participativo (7). Sólo la colaboración entre el Estado y las Regiones (8) puede dar lugar a un regionalismo moderno (9) en el que se tengan en

- 
- (5) Es la expresión más utilizada. Vid., por todos, BALDASSARRE: "Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Roma 1984, p. 39.
- (6) Expresión que utiliza MONTEMAGGI: "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento ed il Governo", en la obra colectiva cit. en nota anterior con el mismo título, p. 18.
- (7) Vid. por ejemplo, CHELI-CARETTI: "I rapporti tra Regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive", en la misma obra colectiva "L'autonomia regionale...", p. 72.
- (8) Vid. BARTOLE, "Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni", op. cit.; del mismo: - "Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del Diritto", - en Giur. Cost. I, 1982, pp. 2420 y ss.
- (9) CASSESE-SERRANI: "Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regione e tra Regioni in Italia", en Le Regioni, 1980, pp. 398 y ss.

cuenta los intereses del "sistema de las Regiones". (10)

A un breve estudio de esta "nueva filosofía" o "nuevo método" (11) en las relaciones entre Estado y Regiones dedicamos las siguientes páginas.

Como indica BALDASSARRE (12) en todas las experiencias de descentralización se han atravesado dos fases - fundamentales entre las que, a su vez, podría distinguirse una intermedia de transición. La primera se caracterizaría por un tipo de relaciones entre centro y periferia basado - en la separación y distinción de competencias. La segunda - por un tipo de relaciones de colaboración y cooperación entre ambos centros de poder. En definitiva se trata del paso

---

(10) Vid. CHELI-CARETTI, "I rapporti tra Regioni e Parlamento...", op. cit., p. 83. La expresión: "sistema de las Regiones" la toman del "Rapporto ANIASI sullo stato delle autonomie", op. cit., p. 85.

(11) ROJCH: "Una filosofia e un metodo nuovi nei rapporti tra il governo centrale, le Regioni e le Autonomie locali", en Le Autonomie, 1984, nº 2, p. 20.

(12) "Rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., pp. 37-39.

de un modelo garantista a un modelo cooperativo (13).

Así ha ocurrido en Estados Unidos y en Alemania Federal. Tras la época del "dual federalism" que abarca a grandes rasgos desde la independencia hasta principios -- del siglo XX, se ponen, a partir de Roosevelt y Wilson, las bases de un nuevo federalismo y es sobre todo a partir de -- los años sesenta cuando comienza a hablarse de federalismo cooperativo (14). Por su parte, en Alemania se puede hablar de una suerte de federalismo dual durante el Primer Imperio -1871 a 1919- que, tras una fase de transición con Weimar y la excepcionalidad del nazismo, da paso, con la Grundge--  
setz y sobre todo a partir, también, de los años sesenta, a

---

(13) Vid. VOLPE: "Autonomia locale e garantismo", op. - cit. passim.

(14) Sobre el federalismo de cooperación en Estados Uni-- dos vid. recientemente, en la literatura española, SANTOLAYA MACHETTI: "Dēscentralización y coopera-- ción", op. cit., pp. 73 y ss. BORRAJO INIESTA, "El control judicial de leyes bajo la cláusula de co-- mercio de la Constitución de Estados Unidos", op. cit., pp. 25 y ss.

una época de federalismo cooperativo (15).

En Italia el tema surge mucho más tarde y su evolución no es tan marcada. Tras la época centralista post Unificación y el paréntesis fascista, la Constitución de 1947 configura un Estado descentralizado llamado Regional -- tras los pasos del Republicano español de 1931 (16).

Cierto que en la Constitución encontramos, junto a disposiciones impregnadas de concepciones garantistas, otras claramente cercanas a criterios de colaboración (17),

---

(15) Sobre el federalismo cooperativo en Alemania vid. recientemente, GREYWE-LEYMARIE: "Le fédéralisme -- coopératif en République Fédérale d'Allemagne", París 1981; JIMENEZ BLANCO: "Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales en los derechos alemán y español", op. cit., pp. 110 y ss.; KISKER: "La collaborazione tra Stato centrale e Stati membri nella Repubblica Federale Tedesca", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1977, pp. 999 y ss.

(16) Sobre ello vid. supra II, capítulos 1 y 2.

(17) CHELI y CARETTI, "I rapporti tra Regioni e Parlamento...", op. cit., p. 72, señalan que en el texto constitucional se da una "compresenza" de los modelos garantista y cooperativo-participativo, testimoniada por toda una serie de indicios: junto a -- disposiciones en las que es evidente la presencia del primer modelo (por ejemplo, la construcción de



pero el hecho es que el arranque descentralizador se caracterizó por movimientos claramente recelosos frente a las Regiones, por lo que éstas se vieron forzadas a ver en el Estado no a quien debería adecuar el ordenamiento a la nueva realidad constitucional (o quizá sería más correcto decir - que debería adecuar la realidad al nuevo ordenamiento constitucional), sino al núcleo de poder reacio a desprenderse de sus competencias. Por ello a las Regiones no les quedaba

---

la potestad legislativa regional llamada exclusiva, la individualización de las materias de competencia regional ex art. 117 Const., la distinción entre intereses nacionales, regionales y exclusivamente locales) se encuentran preceptos de claro signo colaborativo (regulación de las llamadas -- funciones constitucionales de las Regiones: participación en la elección del Presidente de la Republica, iniciativa legislativa, votos regionales, dictámenes regionales ex arts. 132 y 133 Const., referéndum de iniciativa regional, participación de los presidentes de las Juntas de las Regiones especiales en las sesiones del Consejo de Ministros, competencia legislativa "attuativa" a que -- se refiere el último párrafo del artículo 117 Const. o extensión de las competencias administrativas -- regionales por vía de delegación a que se refiere el segundo párrafo del artículo 118). A ello hay que añadir, continúan CHELI y CARETTI, que incluso donde más claramente aparecen inspiraciones garantistas, afloran elementos de entrecruzamiento de ambos modelos. Piénsese en la generalidad de -- los términos utilizados para la definición de las materias enumeradas en el art. 117 y en la consiguiente dificultad de establecer con precisión -- los respectivos ámbitos de competencia; o en la -- relación de "conurrencia" entre "leggi-cornice" y leyes regionales en las materias "enumeradas" o

otra solución que reclamar que se les garantizase al menos lo que la Constitución les atribuya. Postura que a su vez - produjo (círculo vicioso) una reacción por parte del Estado de defensa de lo que consideraba eran sus intereses, distintos o incluso contrarios a los de las Regiones (18).

No cabe duda de que la interpretación restrictiva de la relación de materias enumeradas en el artículo - 117 de la Constitución -interpretación en la que mucho tuvieron que ver los decretos de 1972- y de las materias de competencia exclusiva de las Regiones de Estatuto especial -con los "retagli" competenciales que contenían las "normas

---

en la relación entre leyes de grandes reformas -- económico-sociales y potestad legislativa regional exclusiva: en ambos casos la regulación de las materias requiere la intervención de dos legislatores, llamados a desempeñar papeles diversos, pero no por eso rigidamente separados puesto que de la coherencia del resultado de la actividad de los dos depende la funcionalidad del sistema de producción legislativa. MARTINES-RUGGERI, por su parte, hablan de "le due anime del regionalismo italiano: istanze di separazione-garanzia ed istanze di cooperazione-partecipazione", "Lineamenti di - Diritto Regionale", op. cit., p. 101. También PALAZZOLI resalta la doble vertiente que en este -- punto ofrece la Constitución: "Ler Regions italiennes. Contribution à l'étude de la decentralisation politique", Librairie générale de droit et de jurisprudence, París 1966. BARDUSCO, sin embargo, estima que las "ideas-fuerza" del diseño regional -

de actuación"- ha sido en gran parte el motor de la reacción regional, alimentado por la irritación que en no pocas ocasiones produjo en las Regiones la jurisprudencia claramente antiautonómica de las primeras sentencias de la Corte Constitucional, tendencia que hoy, como ya sabemos se ha -- cambiado (19).

---

que concibe la Constitución son claramente garantistas. "Lo Stato regionale italiano", op. cit.,- p. 208.

- (18) Obras como la de BARBERA "Regioni e interesse nazionali", cit., tienen sin duda su justificación en semejante "ambiente" de enfrentamiento. El propio BARBERA sin embargo, se ha mostrado con posterioridad consciente de la incidencia negativa que una concepción puramente garantista-separatista - tiene sobre la propia autonomía regional. Vid., - p. ej., BARBERA-BASSANINI, "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali", op. cit., p. (entre otras) 56.
- (19) Sobre este cambio de tendencia, que en gran parte coincide con la Presidencia ELIA, vid. recientemente VIRGA: "Le Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale", Relazione al Congresso de Genova de mayo de 1984, cit.

Hay que esperar al ya tantas veces citado D.P.R. 616 y a la previa ley 382/1975 para que en la legislación - comience a darse paso a nuevos aires de colaboración, tras la irrupción, sumamente reivindicativa, del ideal regionalista en los años sesenta.

La acogida del criterio funcional -y no material estricto- en el reparto de competencias, así como la concepción orgánica de las transferencias exigen que Estado y Regiones comiencen a dejar de darse la espalda. Como indicó GIANNINI en su "Rapporto sui principali problemi della amministrazione dello Stato" (20) "l'ottica codificata nella Costituzione -en lo que se refiere a las relaciones entre Estado y Regiones- è ormai travolta"; hoy no se debe hablar de niveles separados de competencias. "Il quadro è ormai quello delle implicazioni reciproche, nelle attività di programmazione e in genere di interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa, ecc.); di concertazione nelle altre". Se trata de superar, con una nueva línea de tendencia (21) la fase de garantismo aunque éste no sea de por sí eliminable (22). La evolución que en los Estados Unidos

---

(20) Publicado en Quaderni Costituzionali, 1982, nº 1, pp. 107 y ss.

(21) "RAPPORTO ANIASI sullo Stato delle autonomie", op. cit., p. 83.

(22) GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", Texto mecanografiado.

y en Alemania Federal ha costado tantos años, en Italia se está desarrollando en poco más de un decenio (23). Hoy, incluso, se considera la colaboración como un principio que deriva de la propia Constitución (24).

#### B.- La razón de ser del sistema de colaboración

La descentralización debe partir del hecho -- real de la existencia de múltiples poderes políticos repartidos sobre un mismo territorio. Pluralidad que, sin embargo, no puede dar lugar al enfrentamiento de intereses. Antes al contrario la voluntad general resultante debe ser, sin perjuicio del hecho autonómico, unitaria, lo que sólo puede ser posible, según BALDASSARRE si se dan dos condiciones: - primero, que no se dé una relación de supremacía -subordi-

---

grafiado ("Bozza provvisoria non corretta") de la Relazione al Convegno "Le Regioni e la Riforma istituzionale", Genova, mayo 1984, p. 18.

(23) Vid. BALDASSARRE, "Rapporti tra Regioni e Governo ...", op. cit. p. 40.

(24) Vid. BARTOLE, "Ripensando alla collaborazione..." op. cit., p. 2422.

nación entre las partes; segundo, que la coordinación entre ambas no se base en imposiciones del poder central sino, -- con absoluto respeto de las respectivas competencias, en el acuerdo entre ellas, acuerdo que se consigue a través de intercambios, conferencias, actuación conjunta y coordinada -- de los principios generales y de las normas nacionales inderogables (25). El regionalismo cooperativo (26), en suma, -- "alla regola del coordinamento verticale sostituisce la regola del coordinamento orizzontale, riservando al primo soprattutto la funzione di risoluzione dei conflitti eventualmente insorgenti tra le parti" (27).

Parecería, pues, que el sistema de colaboración se presenta como favorable para el desarrollo regional. Algún autor, sin embargo, estima que no es así. Se puede objetar --se dice-- que el de la colaboración no es un princi.pio escrito en la Constitución. El regionalismo cooperativo no tendría cabida en el sistema italiano, No tendría razón de ser.

---

(25) "Rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., p. 40.

(26) Cuyo afianzamiento (mejor, más en general, el del "decentramento cooperativo"), por cierto, relaciona BALDASSARRE con la institución y el consolidamiento del "Estado social". Op. ult. cit., p. 39.

(27) BALDASSARRE, op. ult. cit., p. 40.

Entre quienes así piensan merece destacarse la autoridad de BARDUSCO: la "impronta garantista" de la Constitución italiana quedaba 'patente en diversos aspectos:

Primero: La Constitución ha configurado las competencias de Estado y Regiones conforme a criterios de estricta separación material.

Segundo: La Constitución no prevee ningún modelo de cooperación o actuación conjunta Estado-Regiones en el ámbito de una misma materia.

Tercero: El Estado <sup>carece</sup> de instrumentos frente a la inactividad legislativa o administrativa (salvo en los supuestos de funciones de este tipo delegadas) de las Regiones.

Se trata de un modelo que sólo mediante leyes constitucionales puede alterarse, y que sin embargo ha sido distorsionado por leyes posteriores ("Legge Scelba", Ley -- 382/75, D.P.R. 616/77, etc.) que en algún caso deben considerarse de dudosa constitucionalidad (28).

---

(28) "Lo Stato regionale...", op. cit. pp. 206-208. Contrástese esta opinión con las citadas supra en nota 17.

Paradójicamente la posición de BARDUSCO no responde a concepciones centralistas, sino muy al contrario, - se mueve en una óptica claramente regionalista. Su frontal rechazo al sistema de colaboración seguramente tiene origen en la convicción, a veces fundada, de que sólo la separación Estado-Regiones puede garantizar que el primero no - reabsorba poco a poco las competencias que a las segundas - corresponden (29). BARDUSCO parte, evidentemente, de una -- concepción peculiar de la cooperación en la que prima el -- elemento "sacrificador" (permítaseme la expresión) de las - competencias que todo proceso de acercamiento y coordinación exige. Según BARDUSCO las Regiones no deben ceder frente al Estado (30) y éste debería reducir su actividad normativa a aquéllo que el diseño constitucional establece: la aprobación de leyes de principio "e non altro" (31). La colabora-

---

(29) Sin olvidar los argumentos de tipo político que el autor recoge en op. ult. cit., pp. 198 y ss. frente a los que se pronuncia SANTOLAYA MACHETTI, "Descentralización y cooperación", op. cit., pp. 222-223, nota 24.

(30) Lo cual en absoluto significa que el diseño constitucional promueva una contraposición formal entre las Regiones y el Estado, situación ésta que se rechaza con decisión, incluido el propio BARDUSCO: "Lo Stato regionale", op. cit., p. 198.



ción supone ponerse del lado de la homogeneidad de "indirizzi" y frente a las opciones pluralistas que cada Región representa (32).

Evidentemente el planteamiento que a nosotros nos inspira es muy diferente, tal como debe desprenderse de todo lo que hasta ahora llevamos dicho en el presente trabajo.

En absoluto es consustancial con la colaboración la sola reducción de competencias regionales en favor de criterios uniformes. La razón de ser de la colaboración, que por cierto es lícito considerar como un principio, realmente individualizado, conforme al cual pueden legítimamente configurarse las relaciones Estado-Regiones (33), es muy

---

(32) Op. ult. cit., pp. 195 y 197. Según BARDUSCO la unificación de criterios está ya garantizada con la actividad de los partidos políticos "que aseguran una constante homogeneidad y un seguro "collegamento" entre Estado y Regiones" (p. 199). No debemos olvidar que salvo algún grupo político de las Regiones del norte y el Partido Sardo de Acción no existen verdaderos partidos nacionalistas en el mapa político italiano.

(33) Vid. BARTOLE, "Ripensando alla collaborazione...", op. cit., passim, opinión que reafirma en BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali" op. cit., pp. 132 y ss., y que no se aventuró a mantener en "Supremazia e collaborazione...", op. cit.

diferente: si el Estado no está frente a las Regiones sino junto a ellas, si ambos forman parte de un mismo Estado-ordenamiento, y si en ningún caso sus intereses pueden prevalecer frente a los generales o nacionales que sin embargo a las dos partes de la relación interesan, es lógico admitir que uno y otras deben colaborar en la configuración de las decisiones unitarias. Esta y no otra es la razón de ser de la colaboración. De otra forma se estaría alimentando una nueva forma de sumisión de las Regiones al Estado. Lo que se pretende conseguir es que entre ambos haya una relación de conjunción, en el respeto de las competencias recíprocas. Se trata, además, seguramente, de una exigencia del Estado social de Derecho (34).

---

(34) Vid. infra, nota 26. Vid, CUOCOLO, "Relazione introduttiva", al Convegno "Regioni e Riforma istituzionale", 1984, cit., p. 17. En el mismo sentido, SANDULEI (Nicola) "Alcune considerazioni sull'articolo 17 del disegno di legge Spadolini", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", op. cit., p. 201; GARCIA DE ENTERRIA, "Curso..." I (con T.R. FERNANDEZ), op. cit., p. -- 292 afirma, citando a WEBER, que el federalismo -- cooperativo "vendría a ser la forma específica del federalismo del Estado social de Derecho".

C.- Los supuestos de participación de las Regiones en las actividades del Estado. Las llamadas "funciones constitucionales" de las Regiones.

Como ha recordado recientemente entre nosotros SANTOLAYA MACHETTI (35) la expresión "funciones constitucionales" de las Regiones se debe a CRISAFULLI (36) y con ella quiere hacer referencia a los supuestos en los que las Regiones participan en las actividades estatales. Participación que puede ser tanto en la gestión como en la legislación (37).

Los supuestos de este tipo recogidos en la Constitución son:

Primero: participación regional en la elección del Presidente de la República. Según el artículo 83 de la Constitución, en la elección del Presidente de la República participan tres delegados por cada Región (excepto el Valle de Aosta, con uno) elegidos por el Consejo Regional de forma que sea asegurada la representación de la minoría (38)

---

(35) "Descentralización y cooperación", op. cit., p. 223.

(36) "Le funzioni costituzionali delle Regioni", en Corrieri Amministrativo, 1949, pp. 874 y ss.

(37) Vid. MARTINES-RUGGERI: "Lineamenti...", op. cit.,

Segundo: las Regiones son titulares de la iniciativa legislativa, tal como dispone el párrafo 2º del artículo 121 de la Constitución, según el cual aquéllas pueden presentar propuestas de leyes a las Cámaras (39).

Tercero: según el artículo 75 de la Constitución cinco Consejos Regionales pueden promover la celebración de referéndum popular para la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley. Por su parte, el art. 138 de la misma dispone que el mismo número de Consejos Regionales puede promover la celebración de referéndum en relación con las leyes de revisión de la Constitución o de leyes constitucionales (40).

---

pp. 102 y ss.; SORACE, en "Rapporti fra Governo e Regioni", en Varios Autores "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", op. cit., p. 59, habla de participación a nivel ejecutivo y a nivel de "indirizzo".

- (38) Vid. MARTINES-RUGGERI, op. ult. cit., pp. 106 y ss. CARRÀ, "La partecipazione dei delegati regionali all'elezione del Presidente della Repubblica", en la obra colectiva "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", I, op. cit., pp. 125 y ss.
- (39) MARTINES-RUGGERI, op. ult. cit., pp. 109 y ss.
- (40) Vid. MARTINES-RUGGERI, "Lineamenti...", op. cit., pp. 114 y ss.

-414-

Cuarto: participación de los presidentes de --  
las Juntas de las R<sub>e</sub>giones especiales en las sesiones del -  
Consejo de Ministros. Se trata de un supuesto de participa-  
ción no recogido en la Constitución, sino en los Estatutos  
(41) que, como sabemos son leyes constitucionales, por lo -  
que aquí se recoge (42).

Pese a los problemas que tales supuestos plan-  
tean, no creo que sea de interés detenernos en su estudio.  
Dejamos, pues, constancia de ellos y continuamos con la in-  
cidencia de los criterios de colaboración en las relaciones  
entre Estado y Regiones.

---

(41) Art. 21.3 del Estatuto de Sicilia; 47 de Cerdeña;  
34 y 46 del de Trentino-Alto Adige; 44.3 del de -  
Valle de Aosta y 44 del de Friuli-Venezia Giulia.

(42) Vid. SANTOLAYA-MACHETTI, "Descentralización y cog-  
peración", cit., pp. 234 y ss.

D.- Hacia nuevos cauces de colaboración. En especial la Conferencia de Presidentes de las Regiones y la - Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones.

Sin perjuicio de las fórmulas de colaboración que en los capítulos anteriores hemos analizado al examinar temas como la programación o la coordinación, en este momento nos ocupamos de los mecanismos, considerados como propiamente cooperativos, institucionalizados unos, funcionando - de hecho otros (43).

a.- La colaboración bilateral

Al hablar de colaboración bilateral me refiero a los supuestos en los que se requiere una actividad conjunta y generalmente unísona de Estado y Regiones.

---

(43) Vid. especialmente ESCUIN PALOP: "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo", Fundación Juan March Serie Universitaria, nº 198, Madrid 1983.

a'.- El intercambio de información

Ya sabemos que en el ordenamiento regional italiano existe un deber de información recíproco entre Estado y Regiones respecto de todo aquello que sea "útil" - para el desarrollo de las respectivas funciones. Se trata - de un deber, en el que juega un papel importante el Comisario del Gobierno (44), que fue ya regulado en los decretos de transferencias de 1972 y que hoy recoge con carácter general el artículo 3º de la ley 382 de 22 de julio de 1975 - (45).

Se trata sin duda alguna de un mecanismo - que juega un papel de suma importancia en las relaciones de colaboración entre poder central y los entes territoriales. No en vano se ha hablado incluso de la "cultura de la información" y de la evidencia del principio "conocer para gober

---

(44) Sobre la importancia del Comisario del Gobierno en el modelo cooperativo, vid. BALDASSARRE, "I rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., pp. 57 y ss.

(45) Sobre todo ello vid. supra IV, Capítulo 5. La cualidad de fórmula cooperativa de los intercambios de información ha sido puesta de manifiesto por BARTOLE en, junto con MASTRAGOSTINO y VANDELLI, -- "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 137-138.

nar" (46). Debe quedar bien claro que el deber de información es recíproco, obliga no sólo a las Regiones sino, en igual medida, al Estado. La información podrá no facilitarse cuando se considere que no es "útil" para el ejercicio de las funciones de quién la solicita (47).

b'.- Los "órganos mixtos"

Ya desde que fueron aprobados los Estatutos ordinarios comenzaron a constituirse organismos de participación mixta Estado-Regiones como sedes de encuentro dirigidas a dar solución a problemas concretos. En los últimos -- años los contactos se han multiplicado, llegando a "modificar la tipología y la calidad misma de la relación" (48), y

---

(46) GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", op. cit., p. 26.

(47) Tal como ya apunté más atrás, merece la pena recordar que el artículo 8 de la ley española 17/1983, de 16 de noviembre, sobre el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, regula con carácter general un muy semejante deber de información recíproca, deber que también se recoge usualmente en los Decretos de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas.

(48) "RAPPORTO ANIASI...", op. cit., p. 81.



se ha producido una continua proliferación de los llamados órganos mixtos, que superan el centenar (49). Se trata de - órganos dirigidos a satisfacer intereses públicos (50).

- 
- (49) Vid. el notable trabajo de CARRÀ: "Organi misti", bajo la dirección de SORACE en el grupo de investigación encargado del examen de "I rapporti fra Governo e Regioni", en "Le Regione fra potere centrale e potere locale", op. cit., pp. 73 y ss. Se catalogaron (en 1982) un total de 99 órganos mixtos considerando como tales también los órganos - inicialmente estatales que posteriormente han devenido mixtos por efecto de las transferencias de competencias o por efecto de leyes posteriores -- que han incluido en aquéllos a representantes regionales (p. 75). Sólo se tuvieron en cuenta los regulados mediante "acto con fuerza de ley del Estado" (SORACE, p. 48).
- (50) SORACE, op. ult. cit., p. 47. Entre estos organismos destacan, p. ej., la Comisión interregional - para el reparto de los fondos para la financiación de los programas regionales de desarrollo o de las aportaciones especiales (Comisión a la que se refiere el art. 13 de la "legge finanziaria", constituida por D.M. de 6 de julio de 1972), la Comisión en materia de acuerdos agrícolas a que se refiere el artículo 4º de la "legge quadrifoglio", el "Comitato per l'Edilizia Residenziale" o el -- "Consiglio Sanitario Nazionale". Vid. RAPPORTO -- ANIASI...", op. cit., pp. 82-83. Recientemente, - con ley de 17 de mayo de 1983, nº 217, se ha creado el "Comitato di coordinamento per la programmazione turistica".

Sin poner en tela de juicio la bondad de tales organismos, su excesivo número y sectorialización corría el riesgo de convertir la legislación en algo "forraginoso e -alluvional" (51) y además no suponen una verdadera solución al problema de fondo: la participación regional en la elaboración de las grandes decisiones nacionales. En efecto, en no pocas ocasiones la discusión se centra en temas excesivamente técnicos en base a opciones generales previamente definidas por el Estado (52). Por ello no basta con la existencia de organismos mixtos para entender realizado el ideal cooperativo, "perchè trattasi di organi che curano interessi di settore, laddove il punto stà nel raccordare le decisioni delle regioni attinenti alle politiche economiche regionali alle politiche economiche e finanziarie stabilite dal Parlamento, ossia nel raccordare interessi generali" -- (53).

Una sede de encuentro general se ha querido con figurar con la creación de la "Conferenza Permanente per i rapporti tra Stato e Regioni", instrumento de acuerdo entre

---

(51) RAPPORTO ANIASI, op. cit., p. 82.

(52) Vid. RENDINA, "Governo e R<sup>g</sup>ioni, un'unica sede di incontro", op. cit., pp. 93-94. Vid. asimismo BAR-TOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI, "Le autonomie territoriali", op. cit., pp. 134 y ss.

(53) GIANNINI: "Rapporto sui principali problemi...", op. cit.

Gobierno y Regiones que se pretende con carácter orgánico y no sectorial (54).

c'.- La Conferencia de Presidentes de las Juntas Regionales y provinciales (Trento y Bolzano) y La Conferencia Permanente para las relaciones entre Estado y Regiones.

En febrero de 1980 se concluyó por la Comisión Parlamentaria para las cuestiones regionales una "indagine conoscitiva sui rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali" en la que se concretó en una "conferenza permanente dei Presidenti delle Giunte regionali da istituire presso la presidenza del Consiglio e che abbia nel Presidente del Consiglio, espressione del Governo collegialmente inteso, il proprio interlocutore... la sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle grandi linee di politica generale di tutto lo Stato-ordinamento", además de en la "distribuzione delle risorse e alla determinazione degli obiettivi generali della programmazione nonché alle decisioni ri

---

(54) Vid. LEONE: "Sui rapporti Stato-Regioni", en Il Comune democratico, 1982, nº 5, p. 30

guardanti la comunità europea" (55).

En el "Rapporto Giannini sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato" se mantiene la misma línea, que se concretiza en el Ordine del Giorno (O.D.G.) del Senado de 10 de julio de 1980, en el que se señala al Gobierno que debe unificar en la Presidencia del Consejo de Ministros y en el propio Consejo la gestión de las relaciones -- con las Regiones (56).

En noviembre de 1980 se constituye la llamada Comisión BASSANINI de la que forman parte más de treinta juristas con el cometido de diseñar "un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive, -- da tradurre in schema di disegno di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti" (57). Por fin, con el Decreto del

---

(55) Vid. CAPOTOSTI, "La conferenza permanente per i -- rapporti tra Stato e Regioni...", op. cit., p. 896.

(56) Vid. DI LEONE, "Recenti progetti di leggi in tema di ordinamento della Presidenza del Consiglio", Tesis de Laurea, Istituto di Diritto pubblico, Firenze, febrero 1984, ejemplar mecanografiado, pp. 62 y ss.

(57) Para todo este proceso, vid. CAPOTOSTI, op. ult. -- cit., pp. 896 y ss.; RENDINA, op. ult, cit., pp. -- 94 y ss.; "RAPPORTO ANIASI...", op. cit., pp. 83 y

Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983 (58) ha sido constituida la "Conferenza Permanente per i Rapporti tra Stato e Regioni".

Antes de proseguir debe tenerse en cuenta que al hilo de los primeros pasos dados hacia la constitución de la Conferencia Permanente, algunos presidentes regionales promovieron, en enero de 1981, la creación de la llamada "Conferencia permanente de los Presidentes de las Juntas regionales y provinciales" (59), compuesta de tan sólo los presidentes y por uno de ellos presidida conforme a un turno establecido (60). Se trata, pues, de una Conferencia sin

---

ss.; y, sobre todo, MARI, "Organi di coordinamento dell'attività dello Stato e delle Regioni. In particolare l'istituzione di una Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali", Tesi di Laurea Istituto di Diritto Pubblico, Firenze 1982, ejemplar mecanografiado, especialmente pp. 174 y ss.

(58) G.U. de 2 de noviembre.

(59) Vid. MARI, "Organi di coordinamento...", op. cit., pp. 223 y ss.

(60) Vid. RENDINA, "Governo e Regioni un'unica sede di incontro", op. cit., p. 95.

representación del Estado diferente de la creada en 1983. - Ante el retraso del Estado en la constitución del nuevo organismo, las R<sub>e</sub>giones se han organizado "autonomamente" con el fin, de notable peso político, de ofrecer propuestas unitarias ante el Gobierno (61).

La cuestión entonces planteada es en qué forma se articulan y relacionan ambos organismos.

En un principio parecía que la Conferencia Estado-Regiones debería absorber a la de Presidentes. No ha sido así y no creo que deba serlo. Se trata de órganos diferentes. La Conferencia de Presidentes debe considerarse como sede de "autocoordinación" regional (62) y de preparación -

---

(61) Sobre el funcionamiento de la Conferencia de Presidentes, sus propuestas, los temas tratados, las -- distintas sesiones celebradas, etc. vid. RENDINA, op. ult. cit., pp. 95 y ss. y MARI, "Organi di coordinamento...", op. cit., pp. 227 y ss. Las actas - de las Sesiones no son de difícil consulta. Suelen publicarse en alguna revista especializada. Vid., p. ej., el acta de la sesión celebrada el 25 de noviembre de 1982 con observaciones sobre el proyec- to de ley-cuadro sobre la función pública, publica da en Quaderni regionali, 1983, n° 2, pp. 637 y ss.

(62) GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", op. cit., p. 9 El autor señala que en el seno de la Conferencia se han repartido competencias entre comisiones; encar gándose a cada Región el estudio y coordinación de iniciativas relacionadas con sectores determinados.

de los encuentros con el Gobierno de la República (63), En ella, además, puede tener cabida la preparación de acuerdos interregionales u otras fórmulas de colaboración entre las Regiones.

La Conferencia Estado-Regiones, sin embargo, es sede de encuentro entre el poder central y los poderes territoriales (64).

Su institución (la de la Conferencia permanente Estado-Regiones) ha sido considerada como el único episodio reseñable en el regionalismo italiano desde la aprobación del D.P.R. 616/77 (65). La trascendencia del paso dado es -

---

(63) PADRONO, "Annotazioni sulle più recenti vicende -- del rapporto Governo-Regioni", Comunicazione al -- Convegno "Le Regioni e le riforma istituzionale", Génova, mayo 1984, ejemplar mecanografiado, p.4.

(64) Téngase en cuenta que en ocasiones, sobre todo con anterioridad al decreto de constitución de la Conferencia Permanente para las relaciones Estado-Regiones, se utilizó por algún autor la expresión -- Conferencia de Presidentes para aludir a aquélla, pues era ésta la denominación más usual en el derecho comparado. Deben, pues evitarse los errores -- que tal confusión de términos podría producir.

(65) GIANNINI, "Relazione generale" al Convegno "Le Regioni e la riforma istituzionale", cit., ejemplar mecanografiado, p. 4.

sin duda considerable, pero no ha evitado ser objeto de las más diversas y a veces duras críticas doctrinales (66). Básicamente se ha criticado que su creación no ha ido emparejada de la supresión de la multitud de órganos mixtos existentes (67) y, en segundo lugar, que su creación desvía la línea que debería seguirse si se pretende una real evolución hacia un regionalismo efectivo: la reforma del Senado como Cámara territorial. (68)

---

(66) Vid. los diferentes "dudas doctrinales" en MARI, - "Organi di coordinamento...", op. cit., pp. 241 y ss.

(67) GIANNINI: "non è stato soppresso nessuno degli organi misti, come invece si sarebbe dovuto fare", - en "Relazione generale", op. cit., p. 4.

(68) Vid., p. ej., SANTOLAYA MACHETTI: "Descentralización y cooperación", op. cit., pp. 269 y ss. y bibliografía citada. El propio SANTOLAYA estima que las críticas que se han presentado a la Conferencia pueden ser agrupadas de la siguiente forma: - primero, puede ser dudoso que la Constitución permita a las Regiones participar en la elaboración - del "indirizzo" político general; segundo, la Conferencia podría atenuar hasta hacer desaparecer el pluralismo regional; tercero, la Conferencia no -- puede sustituir al Senado como Cámara Territorial y sí puede ser utilizada para, so pretexto de llevar a cabo con su institución una seria reforma regional, no acometer la verdadera línea de evolución que supone la reforma del Senado. El autor se adhiere, de las tres objeciones, a ésta última (pp. 272-273).



No creo que alguna de ambas críticas sea suficiente para descalificar la Conferencia (me refiero a la -- institución "Conferencia Estado-R<sup>e</sup>giones" en abstracto, no a la que en concreto ha configurado el D.P.C.M: de 12 de octubre de 1983).

Cierto que la creación de la Conferencia debería traer como consecuencia la reducción del número de los llamados organismos mixtos. Ya lo dijimos antes. Pero una cosa es esto y otra muy diferente pretender la supresión de los mismos, a los que aquélla no puede sustituir. Como ha indicado SORACE, la Conferencia no puede ser la sede única de los encuentros entre Estado-aparato y Regiones. En primer lugar por la propia naturaleza de la Conferencia, que no puede ser considerada como órgano colegiado decisor, sino como "sede estable de reuniones periódicas de los Presidentes de las Juntas R<sup>e</sup>gionales, entre ellos y con los representantes del Gobierno nacional... una sede di reciproca informazione e di comune approfondimento dei diversi aspetti di questioni sulle quali, peraltro, i provvedimenti, o comunque i pronunciamenti formali, eventualmente richiesti alle Regioni, anche se da esprimere nella sede della Conferenza stessa, non potranno che essere oggetto di deliberazioni formali da parte dei competenti organi regionali (analogamente del resto a quanto dovrà eventualmente avvenire dalla parte dello Stato) (69). En segundo lugar por la com-

---

(69) "Rapporti fra Governo e R<sup>e</sup>gioni", op. cit., p. 59.

plejidad y especialización que en muchos casos exigen las relaciones entre ambos poderes, que aconsejan el mantenimiento de ciertos órganos mixtos e incluso la institución de -- Conferencias permanentes a nivel regional que podrían estar presididas en cada Región por el Comisario del Gobierno, -- así como de Conferencias "menores" de nivel central (70).

En cuanto a la interferencia entre la Conferencia y una supuesta Cámara territorial y la obstrucción que la constitución de la primera podría suponer frente a un posible desarrollo de la segunda, no cabe duda de que toda -- crítica resultaría escasa si la creación de aquélla tuviese

---

BALDASSARRE, "Rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., pp. 48-49 indica que una Conferencia concebida como órgano colegial que toma decisiones jurídicas relevantes o que adopta directivas en sentido estricto se enfrentaría con diversos preceptos constitucionales, tales como los arts. 5, 85, 115, 116, 117, 121 y 122 de la Constitución y diversos artículos de los Estatutos especiales. En contra -- de BALDASSARRE, SANDULLI (Nicola): "Alcune considerazioni sull'articolo 17 del disegno di legge Spadolini", op. cit., pp. 202-3.

- (70) Op. ult. cit., p. 61. Vid. asimismo BALDASSARRE, -- op. ult. cit., p. 54, aunque éste último se refiere a la Conferencia de sólo Presidentes regionales.

como objetivo entorpecer el desarrollo de un Senado regional. Dicho lo cual debe afirmarse rápidamente que la coexistencia de ambos organismos no sólo no es contradictoria, sino muy al contrario, complementaria y seguramente necesaria, sin olvidar, por supuesto, la también necesaria presencia de -- esa otra Conferencia que hemos llamado de sólo Presidentes Regionales. Son partes de un todo más complejo (71) a las -- que corresponden funciones muy diversas (72).

En definitiva, la Conferencia Permanente Estado-Regiones es un eslabón necesario pero no suficiente en la -- cadena del Regionalismo cooperativo (73), en la que es im--

---

(71) Según CARETTI-PIZZORUSSO, "Rapporti fra Parlamento e Regioni", en "Le Regioni fra potere centrale e -- potere locale", op. cit., p. 122, "la propuesta Conferencia de Presidentes no parece susceptible de -- ejercitar plenamente el papel que podría ser propio de la Cámara de las Regiones, ni ésta el papel de aquélla, por lo que ambas propuestas deberían ser valoradas como partes de un más completo programa de revalorización de las funciones regionales, al objeto de adecuarlas al papel a ellas asignado por la Constitución y que contempla... también su participación en el ejercicio de las funciones constitucionales del Estado".

(72) BALDASSARRE indica gráficamente que "la Conferen-- cia de presidentes no debería tener nada que ver -- con una Cámara de las Regiones... su campo de acción debería ser precisamente definido como algo esen-- cialmente diverso de una hipotética asamblea repre

prescindible la presencia, junto a aquélla, de los llamados "órganos mixtos", de la Conferencia de Presidentes de las - Juntas Regionales y de una Cámara de verdadera representación territorial, supuestos todos ellos de lo que hemos llamado colaboración bilateral.

¿Cómo está configurada en la actualidad la Conferencia Permanente para las relaciones Estado-Regiones?.

Tras el paso importante que supuso el artículo 17 del Proyecto de Ley Spadolini de 1982 sobre la reforma - de la Presidencia del Consejo (74) en la que, como ya sabe-

---

sentativa regional", "Rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., p. 54.

- (73) BALDASSARRE, sin embargo, estima que la esencia -- del "decentramiento cooperativo" es la Conferencia - de Presidentes regionales que deberá, eso sí, tener encuentros periódicos con el Presidente del Consejo de Ministros. "Rapporti tra Regioni e Governo.." op. cit., p. 53.
- (74) Sobre ello vid. BALDASSARRE, op. ult. cit., pp. 47 y ss., que se muestra sumamente crítico; SANDULLI (Nicola), "Alcune considerazioni sull'articolo 17.." op. cit.; SANTOLAYA MACHETTI, "Descentralización y cooperación", op. cit., pp. 265 y ss.; DI LEONE, - "Recenti progetti di legge...", op. cit., pp. 87 y ss. Las obras, comentarios, opiniones, etc. sobre el Proyecto Spadolini" en general son abundantísimas (La reforma de la Presidencia del Consejo de - Ministros es tema candente y pendiente en Italia -

mos, se preveía la institución de tal Conferencia, ésta fue formalmente constituida por el ya citado D.P.C.M. de 12 de octubre de 1983 (75).

Cualquier consideración que sobre la misma pueda hacerse debe ser necesariamente crítica. En absoluto responde a las líneas de lo que debe ser un verdadero sistema de colaboración, pues olvida que el regionalismo cooperativo, al basarse en criterios de coordinación horizontal (y no vertical) supone una relación de partnership entre Gobierno y Regiones (76). Sin olvidar, además, la escasa utilidad de la propia Conferencia, con cuyo parecer no es en absolu-

---

desde hace ya largo tiempo. El propio Gobierno CRAXI ha presentado un proyecto, al que más adelante me referiré). Vid., p. ej., Varios Autores, "L'ordinamento della presidenza del Consiglio", en Democrazia e Diritto, 1982, pp. 89 y ss., con opiniones de BARBERA, FERRARA, BALDASSARRE, BASSANINI, PINZANI, MAFFIOLETTI, RESCIGNO y D'ALBERGO. En pp. 125-126 se transcribe el texto del citado art. 17.

(75) El texto del decreto puede consultarse infra en Anexo I a este capítulo.

(76) Vid. SCUDIERO, "Rapporti tra Regioni e Governo...", op. cit., p. 53,

to necesario contar al no ser en ningún caso preceptivo requerir previamente su opinión. Esta, desde luego, no puede considerarse vinculante jurídicamente ni para el Estado ni para las R<sub>e</sub>giones. La voz de la Conferencia se proyecta en el plano político. Pero cuando menos debería estimarse necesario escucharla previamente a la toma de decisiones de carácter general. El artículo 3 del Decreto, en efecto, dispone que "La Conferenza può essere consultata" en relación con temas de "indirizzo e coordinamento", programación económica, legislación de principios y otros que se considere oportuno. Temas todos en lo que la Conferencia debería ser consultada.

La Conferencia así constituida a nadie o casi nadie satisface. Por ello, el actual gobierno CRAXI ha propuesto, en el marco de un nuevo proyecto de Ley sobre el -- "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" -- (77) una nueva regulación de la "Conferenza permanente". -- Desgraciadamente el proyecto, en su artículo 12, repite en

---

(77) Sobre ello vid., p. ej., "Come cambierà la presidenza del Consiglio", en el diario Corriere della Sera, 15 de junio de 1984. Debo agradecer, por cierto, al profesor CHELI haberm<sup>e</sup> facilitado amablemente el texto de tan reciente Proyecto de Ley.

lo esencial lo dispuesto por el Decreto de 12 de octubre de 1983 y no aporta, por tanto, ninguna novedad digna de consi-  
deración. (78).

Si el regionalismo italiano sigue la senda que por ahora se ha marcado en lo que a la colaboración bilate-  
ral se refiere, desgraciadamente no llegará muy lejos (79).

b.- La colaboración unilateral: colaboración de las  
Regiones con el Estado-aparato.

Al hablar de la colaboración unilateral me re--  
fiero a los supuestos en los que la actividad de cooperación

---

(78) Pese a ello, y a efectos meramente informativos, se  
adjunta como anexo II al presente capítulo.

(79) En España, con sede en el Senado, se ha reunido --  
recientemente y en varias ocasiones una llamada --  
Conferencia de Presidentes. Se trata de una expe-  
riencia distinta de la italiana pues los Presiden-  
tes reunidos son los de las Asambleas legislativas.  
Parece que el objetivo perseguido es compensar en  
cierto modo la falta de Cámara territorial. No se  
trata, por supuesto, de ningún tipo de organismo -  
institucionalizado.

tiene una dirección determinada. No se trata de que las dos partes en relación colaboren entre sí, sino de que una de ellas colabore con la otra. Ahora nos interesa la colaboración que las R<sub>e</sub>giones deben prestar al Estado.

La actividad legislativa de las Regiones -que más atrás hemos analizado al ocuparnos de la posibilidad de dictar normas legales en el límite de los principios fundamentales establecidos por leyes del Estado y del interés nacional (además de los límites de otro tipo aplicables a la legislación primaria de las R<sub>e</sub>giones especiales tales como las normas fundamentales de las reformas económico-sociales)- supone sin duda un supuesto claro de colaboración unilateral. Ciertamente que en la producción normativa hay (o debería haber) un momento de colaboración bilateral (80), pero también hay uno de colaboración unilateral, pues a las R<sub>e</sub>giones y sólo a ellas corresponde ejercer o no, sus potestades normativas, prestar o no su colaboración al Estado Central. Sólo el art. 126 de la Constitución, en el que se regula la posibilidad que tiene el Presidente de la República de disolver los Con

---

(80) GARCIA DE ENTERRIA en la doctrina española, se ha referido a la concurrencia normativa entre Estado y Comunidades Autónomas como fórmula de cooperación entre ambos ordenamientos. "Curso...", con T.R. FERNANDEZ, Tomo I, op. cit., pp. 292 y ss.



sejos R<sup>e</sup>gionales en ciertos casos tasados (81) podría conver  
tir en obligación de colaboración lo que parece podría con-  
figurarse como facultad. Seguramente la segunda interpreta-  
ción cuadra más con la esencia de un sistema cooperativo.

Pero más interesante resulta seguramente la colaboración unilateral en el campo de la actividad adminis-  
trativa, propia o delegada.

En el segundo caso, y como ya sabemos, el Go-  
bierno puede impartir directivas vinculantes para las Regio-  
nes y puede, en cualquier momento, recuperar las competen-  
cias que después de todo a él corresponden. El Gobierno, --  
pues, tiene en sus manos la posibilidad de contar o no con  
la colaboración de las R<sup>e</sup>giones en las funciones administra-  
tivas diferentes de las correspondientes a las materias ex  
art. 117 de la Constitución. El Gobierno puede controlar el  
ejercicio de esas funciones delegadas y, si así lo estima -  
conveniente, sustituir a las R<sup>e</sup>giones y gestionarlas direc-  
tamente él mismo.

---

(81) PALADIN, "Diritto R<sup>e</sup>gionale", op. cit., pp. 418 y  
ss. Téngase en cuenta que la disolución es dispues-  
ta por el Presidente de la República, oída la Co-  
misión Parlamentaria para asuntos regionales. Que-  
da claro, pues, que el Estado-aparato en absoluto  
tiene competencias de disolución.

La actividad administrativa propia de las Regiones ofrece problemas muy diferentes. De todos ellos, en este momento nos detendremos en el de las posibilidades de corrección del Estado frente a la falta de colaboración de las Regiones.

La facultad de disolución del Consejo Regional es, sin duda, trasladable a estos supuestos, pero teniendo en cuenta que la acción u omisión (82) regional debe ser sumamente grave.

No obstante, en las relaciones Estado-Regiones uno de los puntos de más actual preocupación es la inactividad regional, el no ejercicio de sus competencias. Como ya sabemos, la no previsión constitucional de instrumentos sustitutivos del Estado frente a la inactividad regional es -- asumida por BARDUSCO como argumento esencial en favor de --

---

(82) PALADIN, op. ult. cit., p. 420 indica que "Gravi - violazioni di legge possono consistere non solo - nelle azioni ma anche nelle omissioni dei Consigli Regionali, ove questi collegi non adempiano ai doveri che sono loro imposti delle norme legislative od anche costituzionali". La grave violación de - ley puede consistir en una inejecución o ejecución patológica en vía administrativa de las leyes de - principios. No olvidemos que las Regiones ordinarias sólo gozan de competencias legislativas compartidas.

la configuración del sistema regional como garantista de separación, no como cooperativo (83). Sin duda se trata de un elemento claramente garantizador de la pura autonomía regional. Se trata de un supuesto -que debe diferenciarse de los casos de actividad administrativa regional ilegal (84)- al que la doctrina y la legislación han intentado dar solución.

Así, p. ej., el art. 27 de la ley de 9 de mayo de 1975, nº 153 sobre actuación de las directivas de la CEE para la reforma agrícola ha previsto expresamente la hipótesis de que la inactividad regional pueda comprometer la actuación de tales directivas y prevee una intervención sustitutoria que según VIRGA (85) puede asimilarse a la Bundes--execution germana (86) y que la Corte Constitucional ha de-

---

(83) "Lo Stato regionale...", op. cit., p. 207.

(84) Para cuyo control la Constitución prevé, como ya sabemos, la existencia de un órgano del Estado que el art. 41 de la "legge Scelba" configuró y denominó "Commissione di controllo sull'Amministrazione regionale". Vid. infra, capítulo 5.

(85) "Le Regioni dinanzi alla Corte....", op. cit., p. 9.

(86) Sobre la ejecución federal vid. GARCIA DE ENTERRIA "La ejecución autonómica...", op. cit.

clarado acorde a la Constitución (87). Leyes más recientes en materia de sanidad o construcción de viviendas han previsto también mecanismos sustitutorios (88).

Hoy lo cierto es que en un sistema regional basado en la colaboración y en el seno de un Estado Social de Derecho parece que debería admitirse la posibilidad de prever la actuación del Estado en sustitución de la Región -- inactiva. Ahora bien, tal sustitución deberá basarse en todo caso en una norma con rango de ley y nunca supondrá el traslado de la competencia sino la mera sustitución temporal y extraordinaria de unos órganos en lugar de otros. Los límites de la sustitución deben ser estrictamente señalados y por supuesto debe ir precedida del correspondiente requerimiento estatal ante la Región de que se trate.

---

(87) Sentencia de 22 de julio de 1976, nº 182. Recurso interpuesto por Cerdeña y las provincias de Trento y Bolzano. La Corte señala que el ingreso en la Comunidad ha supuesto limitaciones en los poderes soberanos del Estado que se reflejan sobre las Regiones. Las obligaciones internacionales justifican el poder sustitutorio del Estado, que ha sido regulado con "oportunas e idóneas garantías" ("Considerato in diritto", nºs 2 y 7.

(88) Vid. ejemplos en GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", op. cit., pp. 20 y ss.

- c.- Más allá de la colaboración: en ciertos casos el Estado-aparato debe ponerse al servicio de las Regiones (segundo supuesto de colaboración unilateral: colaboración del Gobierno con las Regiones).

Un momento diferente en la colaboración unilateral se da cuando es el Estado-aparato quien tiene que prestar su colaboración a las Regiones, a las que, en ocasiones, incluso debe someterse en su actuar. Un sistema basado en el regionalismo cooperativo avanzado así lo exige. Para ello, sin embargo, deben darse y respetarse por ambas partes determinadas condiciones.

- a'.- Una vez definidos los ámbitos de actuación del Estado-aparato y de las Regiones, y respetados por éstas los límites que condicionan sus competencias, aquél, el Estado-aparato, debe ponerse al servicio de las Regiones en la fase de ejecución concreta.

A lo largo de las páginas precedentes hemos intentado conseguir un objetivo: delinear el sistema de relaciones entre Estado y Regiones en el ordenamiento italiano. Para ello hemos intentado precisar cuáles son las reglas -- del juego a las que uno y otras deben someterse. Y la con--

clusión a la que hemos llegado es que entre Estado-aparato y Regiones no debería afirmarse la existencia de una posición de neta supremacía del primero sobre las segundas. Lo cual no perjudica en absoluto que en la Constitución se haya otorgado a aquél la gestión de actividades propias del Estado-ordenamiento en su conjunto (p. ej., relaciones internacionales). El Estado-aparato, pues, no puede alterar por sí solo el orden de competencias que la Constitución diseña (alteración que sí sería propia de quien ocupase una posición de supremacía), ni puede, so pena (o al menos riesgo) de declaración de inconstitucionalidad, hacer valer intereses contrarios al Estado regional, a cuyos fines está sometido.

Por eso, una vez respetadas las reglas de distribución de competencias, y superados los criterios de simple separación o garantistas, el Estado-aparato debe ponerse al servicio de las Regiones, de cuyos objetivos, que deben tener como meta la consecución del Estado que diseña la Constitución y que entre otras cosas se caracteriza por ser un Estado regional, no puede desentenderse. Por ello no debe alterar el ánimo concebir como posible que el Estado-aparato ponga su organización a disposición de las Regiones, ya que no deberían ser organizaciones enfrentadas, sino conjuntadas. Entre otras obligaciones, el Estado-aparato tiene la de velar para que el pluralismo regional sea una realidad. Los medios seguramente más avanzados con que cuenta la Administración del Estado no pueden reservarse para fines exclusivos del Gobierno central, y menos aún en un Estado social de derecho. Ello exige, sin embargo, una profunda y

meditada reforma de la Administración que la haga ser una -  
Administración racionalizada (89) y no, utilizando una ex--  
presión cara a los italianos, una organización simplemente  
clientelar.

b'.- Los servicios periféricos del Estado, o bien  
deben desaparecer, o bien deben reestructu-  
rarse y coordinarse con los de las Regiones.  
La labor coordinadora del Comisario del Go-  
bierno. Remisión.

La reforma de la Administración estatal, y,  
por supuesto, la creación de Administraciones regionales ope-  
rativas no disfuncionales (90), es premisa indispensable pa

---

(89) También en España se ha planteado la necesidad de  
reformular y racionalizar la Administración. Vid. S.  
MARTIN-RETORTILLO: "El reto: de una Administración  
racionalizada", Civitas, Madrid 1983; MUÑOZ MACHA-  
DO: "Los principios constitucionales de unidad y -  
autonomía y el problema de la nueva planta de las  
Administraciones públicas", R.A.P. nº 100-102, pp.  
1839 y ss.; PAREJO ALFONSO, "Estado social y Admi-  
nistración pública. Los postulados constitucionales  
de la reforma administrativa", Civitas, Madrid 1983.

ra que el modelo diseñado sea eficaz (91). Debe ser una reforma que también tenga en cuenta la colaboración que, como acabamos de ver, debe prestar el Estado a las Regiones, haciendo desaparecer organismos innecesarios muchos de ellos correspondientes a la Administración periférica del Estado. En este sentido, como también conocemos, puede prestar un - muy importante papel el Comisario del Gobierno y su especial función coordinadora. Nos remitimos a lo dicho en su momento (92).

---

(90) Aspecto éste que fue puesto de manifiesto en gran parte de las intervenciones al Congreso sobre "Le Regioni e la riforma istituzionale", Genova 1984, cit.

(91) Vid. la bibliografía citada infra en el capítulo 5. Recuerdo, en especial, RICCI, "Dopo l'istituzione delle regioni, bisogna regionalizzare anche l'amministrazione statale", cit. También en España la reforma de la Administración periférica se presenta como absolutamente imprescindible. A ello ya he tenido ocasión de referirme en otro momento y lugar: vid. PIÑAR MAÑAS, "La Administración periférica civil del Estado", R.A.P. nº 100-102, pp. 1899 y ss. y la bibliografía allí citada.

(92) Vid. supra IV, Capítulo 5.



E.- Los obstáculos que pueden entorpecer la efectividad del modelo de colaboración.

En contra de lo que sucede con el federalismo cooperativo en Alemania Federal, que se enmarca en un todo que lo condiciona y al mismo tiempo fundamenta, el sistema de cooperación italiano más que una realidad es una opción que la doctrina ha presentado como incuestionable para el futuro del regionalismo. Su efectiva implantación, sin embargo, es deudora de la patente esquizofrenia constitucional que bascula entre garantismo y cooperación-participación y que ha necesitado una ley no constitucional (la 382/75 y el D.P.R. 616) para que el fiel se decida por el acuerdo entre Estado y Regiones y no por la ignorancia mútua.

Esta situación se traduce en la existencia de elementos perturbadores para la colaboración, elementos que en algún caso derivan directamente de la Constitución.

a.- La falta de reestructuración de la Administración del Estado y en concreto de la Administración -- periférica.

La reestructuración de la Administración del Estado, adaptándola a las Regiones, es presupuesto necesario para el correcto desenvolvimiento de las relaciones Estado-

Regiones (93).

El Rapporto GIANNINI sobre los principales problemas de la Administración del Estado indicaba dos puntos fundamentales en tal campo: uno de sustancia, otro de método: 1) Conferir sólo funciones de promoción y programación a los Ministerios más directamente afectados por las transferencias; 2) En la reforma de los Ministerios actuar con preferencia, además de sobre el de Finanzas, sobre los afectados por la Ley 382 y el D.P.R. 616. Para dar efectividad a la propuesta de reforma, GIANNINI (entonces ministro de la función pública, como se sabe) instituyó una "Comisión sobre la reforma de los poderes centrales" presidida por Franco PIGA, que no dio los frutos deseados (94). En absoluto puede considerarse suficiente la creación de un Ministerio para los Asuntos Regionales (95).

---

(93) Vid. GIZZI, "I rapporti Regioni-Governo", op. cit. p. 25; CUOCOLO, "Relazione introduttiva", op. cit. p. 10; ALLEGRETTI, "Riforma delle autonomie locali e nuova Amministrazione, Le Regioni, 1983, nº 4, - pp. 672 y ss.

(94) Sobre todo ello, vid. BALDASSARRE, "Rapporti tra - Regioni e Governo...", op. cit., pp. 56-57.

(95) Vid. MARI, "Organi di coordinamento...", op. cit., pp. 291 y ss.

Y no sólo es menester reformar la Administración central. La Administración periférica, tema descuidado no - se sabe bien porqué por la generalidad de la doctrina, exige una pronta reconfiguración no simplemente orgánica, sino sustancial. Quizá el propio concepto de Administración periférica en un Estado descentralizado esté en profunda crisis. Una vez más la figura del Comisario del Gobierno adquiere - en este punto especial significación tal como hemos visto - con anterioridad. Una vez más me remito a lo que sobre el - tema apunté más atrás (96).

b.- La inexistencia de una verdadera Cámara de las Regiones.

Pero lo que sin duda invalida "a radice" los intentos de cooperación entre poderes en Italia es la falta de una verdadera Cámara de las Regiones. GIANNINI lo ha hecho notar con su peculiar estilo: "ho l'impressione che tutti questi eminenti colleghi che parlano di regionalismo cooperativo, non si sono resi conto che in Germania, il regionalismo cooperativo <sup>s</sup>esiste perchè esiste un Bundesrat, cioè -

---

(96) Supra, IV, Capítulo 5.

una Camera Alta che è composta esclusivamente di rappresentanti delle Regioni e dei Laender, con questo di particolare: che questi rappresentanti dei Laender è in minima parte eletti, con la consecuencia que il Bundesrat non è un vero - representante delle popolazioni degli elettorati regionali, è un representante dei Governi regionali" (97). El modelo italiano "è la frittata" (98); "la realtà dell'esperienza italiana è che oggi non è niente" (99). Si a ello añadimos que "il Parlamento in Italia non funziona, è notorio questo fatto, è la peggiore della Istituzioni costituzionali che - ci troviamo tra i piedi" (100), la situación no puede presentarse más descorazonadora.

No vamos a examinar cuáles son las posibilidades del Senado y las líneas de una posible reforma, tema este que ya ha sido tratado con detenimiento por otros autores (101). Tan sólo resaltar que la Comisión Parlamentaria para las Cuestiones Regionales no es capaz de cubrir las ne

---

(97) "Relazione generale", op. cit., pp. 6-7. En otro lugar el propio GIANNINI afirma: "Del hecho de existir funciones objetivamente conectadas entre el Estado y las Regiones, hay quien querría transferir al ordenamiento italiano la noción de Regionalismo cooperativo propio del ordenamiento alemán. En realidad esa transposición no es posible. Las regiones italianas no desempeñan atribuciones del Estado a diferencia de las alemanas.

cesidades de la colaboración regional (102) y que éstas exigen una reforma constitucional, al objeto de "construir un verdadero Senado de representación territorial como necesario lugar de encuentro, de debate y de concertación de las dos esferas políticas" (103) así como de toma de decisiones,

---

Es cierto que ante la perspectiva de una reforma institucional abierta en Italia desde hace dos años, hay quien propone un Senado con base territorial, pero hasta que esto ocurra -y tal hipótesis es lejana-, las Regiones son Entes de relevancia constitucional, pero no participan en los procesos de toma de decisiones constitucionales", "Las Regiones en Italia", 1984, op. cit., p. 94.

- (98) Op. ult. cit., p. 11.
- (99) Idem. id.
- (100) "Relazione generale", op. cit., p. 3.
- (101) Una descripción de la situación, los problemas y posibilidades del Senado como instrumento cooperativo en SANTOLAYA MACHETTI, "Descentralización y cooperación", op. cit., pp. 273 y ss.
- (102) Vid. ROLLA, "La Commissione per le questioni Regionali nei rapporti tra Stato e Regioni", op. cit.
- (103) Son palabras de GARCIA DE ENTERRIA, "El futuro de las autonomías territoriales", op. cit., p. 118 - perfectamente trasladables a la realidad italiana.

sig que sean suficientes, aunque quizá sí necesarias en una etapa transitoria, simples modificaciones sectoriales tendentes a conseguir un "sistema racional de canalización de nivel constitucional en las relaciones entre centro y periferia" (104).

F.- Conclusiones. Querer y no poder del regionalismo cooperativo italiano

El sistema regional italiano, cuya Constitución presenta un modelo esquizofrénico a caballo entre el garantismo y la cooperación, tiende de forma que podría decirse irreversible hacia el regionalismo de colaboración-participación, tras haber superado una primera y aún reciente etapa de separación conflictual entre Estado y Regiones.

Además de la participación por la vía de las -- "funciones constitucionales" de las Regiones, se han configurado múltiples "órganos mixtos" y las Conferencias de Presidentes Regionales y de relaciones Estado-Regiones. Experiencias notables aún no consolidadas de colaboración bilateral que no deben confundirse con la colaboración unilate-

---

(104) CHELI-CARETTI, "I rapporti tra Regioni e Parlamento...", op. cit., p. 73.

tal que las Regiones deben prestar al Estado-aparato y la - que éste debe prestar a aquéllas en el marco amplio del Estado-ordenamiento y en función de los intereses propios de éste, entre los que se encuentra la consecución del Estado-regional por encima de los intereses del sólo Estado-aparato o de las sóloas Regiones.

Esta colaboración unilateral supone en ciertos casos una verdadera puesta a disposición del Gobierno en favor de las Regiones que entre otras cosas se evidencia mediante la adecuación-coordinación de los órganos administrativos periféricos estatales a los regionales, en la que debería reservarse un papel importante al Comisario del Gobierno.

El modelo, sin embargo, no pasará de ser un mero experimento organicista si no se acometen con decisión - la reforma de la Administración estatal y la del Senado, -- adecuando . aquélla al hecho regional y convirtiendo a éste en una verdadera cámara territorial donde las Regiones participen de forma efectiva en las tomas de decisiones de carácter general, ampliando las posibilidades que hoy presenta la participación en la elaboración de los instrumentos - de programación.

Por lo demás, no cabe duda de que la realidad del sistema italiano de partidos, con ausencia de partidos regional-nacionalistas (salvo el caso del Partido Sardo -- d'Azione y alguno de las Regiones norteñas) atenúa en gran medida los inconvenientes derivados de la falta de consoli-

dación de un sistema cooperativo. En España, como es obvio, el tema se presenta con características muy diferentes (105).

ANEXO I: Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 12 de octubre de 1983 por el que se instituye la "Conferenza Stato-Regioni".

Ravvisata la opportunità di acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle regioni e delle province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti - nelle materie di competenza regionale (ad esclusione degli indirizzi di politica estera, della difesa e sicurezza nazionale e della giustizia), nonché ai fini di collegamento tra ogli organi statali, regionali e provinciali;

Considerata pertanto, l'utilità di periodiche -- consultazioni fra il Presidente del Consiglio, i Ministri - interessati alle questioni regionali ed i presidenti delle regioni e delle province autonome;...

Art. 1.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri può convocare periodicamente, anche su richiesta del Ministro degli affari regionali o collegialmente dei presidenti delle

---

(105) Sobre la relación entre Sistema de partidos y autonomía regional, vid. ROTELLI, "La non riforma. Le autonomie locali nell'età dei partiti", Edizioni Lavoro, Roma 1981.



regioni e delle province autonome, una Conferenza con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e -- province autonome.

## Art. 2

La Conferenza si riunisce presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, con la vice presidenza del Ministro degli affari regionali.

Ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno.

Possono essere altresì invitati alle sedute rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato e di enti pubblici.

L'ordine del giorno dei lavori, stabilito dal Presidente, su proposta del Ministro degli affari regionali, che tiene conto anche delle richieste dei presidenti delle regioni e delle province autonome stesso almeno venti giorni prima della riunione.

## Art. 3

La Conferenza può essere consultata:

a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali, nonché sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

b) sulle linee generali dell'attività normativa -- che interessa direttamente le regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio;

c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi indicati nelle premesse del presente decreto per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza;

e) su proposte di studi relativi a problemi che attengono a settori di attività di interesse regionale.

ANEXO II: Artículo 12 del Proyecto de Ley de reforma del "Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri" del actual Gobierno CRAXI, relativo a la Conferencia permanente para las relaciones - Estado-Regiones-Provincias Autónomas.

E' istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, con compiti di informazione, di consultazione, di studi e di raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere sulle competenze regionali.

La Conferenza è presieduta dal Presidente del -- Consiglio, o da un ministro da lui delegato.

E' composta dai presidenti delle regioni a statu speciale e ordinario e dai presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché dai ministri dell'interno, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Nell'ambito della Conferenza possono essere istituite, con la partecipazione dei presidenti o di componenti delle giunte appositamente delegati, Commissioni per settori di attività o per singole materie.

Il Presidente del Consiglio può invitare a partecipare ai lavori della Conferenza e delle Commissioni, in relazioni agli argomenti iscritti all'ordine del giorno, altri ministri o rappresentanti di amministrazioni centrali dello Stato o di enti pubblici.

La Conferenza adotta il proprio regolamento interno ch  e emanato, sentito il Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio ed   pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

La Conferenza pu  essere consultata:

a) sui criteri generali relativi all'esercizio delle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli Enti infraregionali, nonch  sugli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

b) sulle linee generali delle attivit  normativa - che interessa direttamente le Regioni e sulla determinazione degli obiettivi di programmazione economica nazionale e della politica finanziaria e di bilancio;

c) sui criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale, con particolare riguardo a quelli di cui al D.P.R. 24 luglio -- 1977, n. 616;

d) sugli altri argomenti connessi con gli scopi - indicati nelle premesse del presente decreto per i quali il Presidente del Consiglio ritenga opportuno acquisire il parere della Conferenza;

e) su proposte di studi relativi a problemi che ottengono a settori di attivit  di interesse regionale.

Il Ministro appositamente delegato riferisce alla Commissione parlamentare per le questioni regionali sui risultati delle singole sessioni di lavoro della Conferenza.

V. CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que nos lleva el presente trabajo pueden resumirse como sigue:

## I

1.- El desarrollo del "Estado autonómico" español exige - acudir a los ejemplos del derecho comparado que se muestren más cercanos, entre los que sin duda se encuentra el regional italiano. No pocos de los interrogantes que en éste se plantean están presentes en la propia evolución de aquél como presentes estuvieron en el ánimo del constituyente español de 1978.

2.- El examen de un sistema de organización político-administrativa exige partir del previo conocimiento del marco - en el que se desenvuelve, así como de las bases que le han dado origen. El estudio en abstracto o "en estado puro" de las instituciones carece en gran parte de sentido.

3.- El modelo regional italiano surge en gran medida como solución a los problemas que tras la Segunda Guerra Mundial se le plantearon a la República italiana en relación con la especialidad de determinados territorios marcadamente conflictivos por razones tanto internas como internacionales. No es intención del constituyente devolver ninguna clase de soberanía sino simplemente ofrecer soluciones a determinados problemas. La solución elegida, que en lo esencial se extiende a todo el país (dando lugar a la distinción entre Regiones ordinarias y especiales) es la de conceder autono-

mía política a las Regiones. Lo que supone que, dentro de unos determinados y necesarios límites, éstas pueden configurar de forma autónoma sus propias opciones jurídico-políticas. Para ello cuentan con la potestad de dictar y desarrollar leyes propias así como de organizar y regular su administración.

4.- El modelo así configurado -modelo que se pretendía "nuevo" pero que ya antes había sido intentado en la II República española- debía enfrentarse con un problema de -- aparente difícil solución: definir el sistema de relaciones entre el ya existente poder central y los recién surgidos - (al menos las Regiones especiales, pues la institución de las ordinarias se demoró más de veinte años) poderes territoriales. La existencia de Regiones con autonomía constitucionalmente garantizada podría inducir a considerar en peligro la misma unidad nacional, porque -cabría pensar- es lógico que se produzcan enfrentamientos de intereses con el Estado; situaciones de conflicto entre unidad y pluralismo autonómico. Para evitar que así sea es necesario contar con un marco adecuado de configuración de relaciones entre centro y periferia: es el marco que ofrece la propia Constitución, que recoge en un mismo precepto, uno unido al otro, - los dos valores de unidad y autonomía regional. Valores que no actúan enfrentándose, sino de forma conjugada. Estado y Regiones no son poderes que simplemente coexisten, sino que deben conjugarse.

5.- Y que deben dirigir sus esfuerzos hacia la consolidación del Estado Regional, en el que ambas partes ocupen la posición que la Constitución les reserva, y no otra.

6.- Sin que sea lícito intentar imponer intereses propios, del Estado o de las Regiones, por encima de los intereses - del Estado-ordenamiento, a los que uno y otras están sometidos.

7.- Por ello, mal se compadece con el Estado regional el principio de superioridad del Estado-aparato, aunque la -- propia Constitución le haya reservado una posición de particular responsabilidad en relación con la consecución de los intereses generales.

8.- Por ello, el Gobierno por sí solo no puede dictar las "reglas del juego"; no puede delimitar las competencias propias de las Regiones. No es posible admitir la legalidad de normas reglamentarias que pretendan incidir, restringiéndolas, sobre las competencias regionales.

## II

9.- sólo las Regiones especiales gozan de competencias legislativas primarias o exclusivas, que se recogen en sus -- respectivos estatutos. Las competencias de las Regiones ordinarias son compartidas, y se recogen en lista única y cerrada en el art. 117 de la Constitución.

10.- Una primera interpretación de las competencias regionales, llevada a cabo en virtud de las "normas de actuación" de los Estatutos especiales, de los decretos de transferencias de 1972 y de la jurisprudencia constitucional, se mostró sumamente restrictiva frente a las competencias regionales. Interpretación en la que estaba latente la errónea pretensión de hacer coincidir los intereses de la comunidad -- con los sólo del Estado central.

11.- Esta línea de tendencia se modifica, al menos sobre el papel, en 1975-77 (Ley 382/75 y D.P.R. 616/77) cuando la totalidad de las competencias relacionadas con las materias enumeradas en el art. 117 Const., interpretadas de forma extensiva, se transfieren de forma orgánica y de una sola vez a las Regiones al mismo tiempo que se diseña con precisión el sistema de relaciones entre Estado y Regiones.

### III

12.- En tales relaciones juegan un papel de suma importancia los límites que la Constitución fija al ejercicio de -- las competencias tanto estatales como regionales. Límites, pues, de doble dirección.

13.- El límite de los principios fundamentales establecidos por leyes estatales afecta a las competencias compartidas. Tales principios fundamentales, o bien pueden recogerse en expresas "leggi-cornice", o bien pueden deducirse de la



legislación vigente, entendida como conjunto de leyes estatales o actos con fuerza de ley, incluidos los Estatutos. - No pueden, sin embargo, deducirse -ni fijarse- de normas de rango inferior a la ley, pues se estaría de esta forma - permitiendo al Gobierno ( o incluso a un ministro singular) configurar las competencias estatales y regionales y por -- tanto configurar las relaciones entre ambos centros de poder.

14.- Los principios fundamentales, que deben diferenciarse de los principios generales del ordenamiento, no pueden recortar las competencias regionales sino tan sólo delimitar el modo en que son ejercidas, de igual forma en que afectan al modo en que el Estado ejerce sus competencias.

15.- Al constituir las "leggi-cornice" instrumentos de fijación de los principios que el Estado-ordenamiento considera fundamentales para el desarrollo del Estado regional, es necesario que en su elaboración se dé entrada a la colaboración de las Regiones.

16.- Las "leggi-cornice" producen la ineficacia de las leyes regionales contrarias a ellas y la derogación de las estatales anteriores. De igual forma ocurre con las leyes regionales de desarrollo, que derogan las anteriores de la Región y hacen ineficaz en su territorio la normativa estatal de detalle, vigente hasta entonces de forma condicionada.

17.- El interés nacional o interés del Estado-ordenamiento en el marco de la Constitución sustancial, limita las competencias legislativas tanto del Estado como de las Regiones, especiales u ordinarias.

18.- El conflicto de intereses, partiendo de la base de - que tanto el Estado como las Regiones han actuado de forma legítimamente constitucional en el ejercicio de sus compe-- tencias, se configura por la Constitución como conflicto - de "merito" u oportunidad político por lo que su resolución queda confiada al Parlamento que, a través de la "questione di merito" (que hasta el momento no ha sido nunca utilizada), mediante un procedimiento sumamente criticable, emite su de- cisión. Tal decisión, por cuanto afecta al sistema de rela- ciones entre el Estado y las R<sub>e</sub>giones, puede ser sometida a la Corte Constitucional.

19.- En contra de la doctrina que ha venido reiterando la Corte, el límite del interés nacional no lo es de legítimi- dad. La ley estatal no puede definir qué se entiende por in- terés nacional e impedir de forma previa que las Regiones - ejerzan sus competencias en relación con una materia o sub- materia que la Constitución le atribuye. En el Estado regio- nal italiano no existe una cláusula de prevalencia del De-- recho estatal, sino una presunción de prevalencia de éste. Y ello porque el interés nacional no tiene porqué coincidir con el interés del Estado central, ni tiene como contrario al interés regional. El par de conceptos opuestos es inte-- rés nacional-interés no nacional; y no-nacional o antinacio- nal puede ser en un momento dado tanto el interés del Esta- do-aparato como el de las Regiones.

20.- Es absolutamente imprescindible tener en cuenta los intereses de las Regiones para poder definir el interés na- cional.

21.- En íntima relación con el límite del interés nacional se encuentra el ejercicio de la actividad estatal de "indirizzamento e coordinamento". El objetivo de tal actividad es atender a las exigencias de carácter unitario, aunque incida directamente sobre las funciones administrativas propias de las Regiones. Por ello, porque el Gobierno no es competente para determinar por sí solo cuáles son las exigencias unitarias, los actos de "indirizzamento e coordinamento" deben ejercerse en vía legal, no administrativa, sin que sea suficiente que exista una previa ley habilitante.

#### IV

22.- Entendidos así los límites esenciales o más problemáticos a las competencias estatales y regionales, las relaciones entre poder central y entes territoriales no pueden ser entendidos en clave de separación o garantista, sino de colaboración.

23.- Por ello la coordinación de la actuación del Estado y Regiones no puede consistir en un mero respeto por parte de las segundas de las eventuales directivas del primero. Sin perjuicio de la utilización de otros instrumentos "atípicos" de coordinación, las directivas deben ser reflejo de un "indirizzamento" participado.

24.- La coordinación, además, en ciertas ocasiones se configura como verdadera adecuación del Estado a las Regiones

y viceversa. En el segundo caso, el Comisario del Gobierno -figura que requiere reforma en cuanto a su posición en el seno de la Administración del Estado al objeto de atribuirle la efectiva dirección de los servicios periféricos de ésta en el ámbito regional- puede y debe ocupar un lugar de suma importancia en el desarrollo del Estado regional.

25.- También la programación, que no debe responder sólo a coordenadas económicas pues su objetivo esencial es servir de cauce para el logro de las necesidades sociales de la colectividad, debe ser efectivamente participada en la línea marcada por el artículo 11 del DPR 616/77.

26.- La constitucionalización de las Regiones, exige, en suma, tenerlas presentes en la toma de decisiones de carácter general. Los sistemas descentralizados no pueden subsistir en base a criterios de tajante separación y garantismo de los centros de poder político. Los celos competenciales que, casi por definición, dan lugar a situaciones de conflicto, dificultan el desarrollo del Estado regional.

27.- La Constitución italiana contiene elementos garantistas y de colaboración, que desembocan en una regulación seguramente esquizofrénica de las relaciones Estado-Regiones.

28.- La línea de evolución futura exige acogerse, sin embargo, a criterios de colaboración, sin perjuicio del respeto a la garantía que la Constitución dispone para las competencias de uno y otras.

29.- Colaboración bilateral, en plano de igualdad, entre Estado y Regiones en el seno de órganos institucionalizados de encuentro, sectoriales o globales (sin perjuicio de la -  
-previa- autocoordinación regional en el seno de órganos -  
sin participación estatal).

30.- Y colaboración-sumisión unilateral del Estado respecto a las Regiones y viceversa.

31.- Pero para que la colaboración sea efectiva, es necesario reformular la Administración del Estado y, sobre todo -  
(colocándonos ya en otro plano de colaboración), contar con una verdadera Cámara de representación regional mediante la que los entes territoriales participen de forma efectiva en las decisiones de interés nacional.

V

32.- El diseño constitucional italiano del sistema de relaciones entre poder central y entes territoriales, sumamente avanzado en numerosos aspectos, se basa en la prevalencia del interés nacional, distinto y superior al del Estado central. Tiende a un modelo de acción conjugada entre Estado y Regiones.

VI. ANEXOS

1.- BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABAGNALE, G. - CUSMANO, A.: "La Commissione bicamerale per le questioni regionali", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", Materiali di una ricerca, I, Consiglio Regionale della Toscana. Firenze 1982, pp. 177 y ss.
- AGARINIS, V.: "La Commissione di controllo sull'amministrazione delle regioni a statuto ordinario", Atti XVII Convegno Scienza amministrativa, Varenna 1971, pp. 307 y ss.
- ALESSI, R.: "Instituciones de Derecho Administrativo", Tomos I y II, BOSCH, Barcelona 1970.
- ALESSI, R.: "Principi di Diritto Amministrativo, I", Giuffrè Milano 1971 (2ª ed.).
- ALESSI, R.: "Sistema istituzionale del Diritto Amministrativo italiano", Giuffrè, Milano 1960.
- ALLEGRETTI, U.: "L'imparzialità amministrativa", Cedam, Padova 1965.
- ALLEGRETTI, U.: "Pubblica amministrazione e ordinamento democratico", Conferencia leída el 7 de junio de 1984, Firenze. Ejemplar mecanografiado.
- ALLEGRETTI, U.: "Riforma delle autonomie locali e nuova amministrazione", Le Regioni 1983, nº 4, pp. 672-681.
- ALLEGRETTI, U.: "Sardegna", Novissimo Dig. it. UTET, Torino 1969, T. XVI, pp. 649-660.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A.: "Bibliografía jurídica sobre la organización territorial del Estado en la Constitución española de 1978", Revista de Derecho Político de la U.N.E.D. nº 21, 1984, pp. 303 y ss.
- AMATO, G.: "Commento all'art. 11 del D.P.R. 616/1977: Programmazione nazionale e regionale", en "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali" a cargo de BARBERA y BASSANINI, Il Mulino, Bologna 1978, pp. 147 y ss.



AMATO, G.: "Gli apparati centrali e le Regioni", en "L'Amministrazione pubblica in Italia", Bologna, Il Mulino, 1974 pp. 479 y ss.

AMATO, G.: "Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione", Giuffrè, Milano 1964.

AMATO, G.: "La programmazione come metodo dell'azione regionale", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1972, 425.

AMATO, G.: - BARBERA, A.: "Manuale di Diritto Pubblico", Il Mulino, Bologna 1984.

AMATO, G. - BARBERA, A. (a cargo de): "Manuale di Diritto Pubblico", Il Mulino 1984.

AMATO-BARTOLE-BASSANINI-CASSESE-ELIA: "Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni di diritto comune", Giur. Cost. 1971, Parte I, pp. 456 y ss.

AMATO, G. - MARONGIU, G. (a cargo de): "L'Amministrazione della società complessa" (in ricordo di Vittorio BACHELET) Bologna, Il Mulino 1982.

AMBROSINI, G.: "Autonomia regionale e federalismo (Austria-Spagna-Germania-URSS), Edizioni italiane, Roma 1944 (?).

AMBROSINI, G.: "Lezioni di Diritto Costituzionale. Principi generali", Casa Editrice Carlo Colombo, Roma 1955.

AMBROSINI, G.: "L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella costituzione italiana", Zanichelli, Bologna -- 1957.

AMBROSINI, G.: "Ripartizione del territorio dello Stato. Autonomie regionali", en "Atti della Commissione per la Costituzione", Vol. II: Relazioni e proposte. Publicado por el Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma, sin fecha. También publicado en AAVV: "La nuova --

- Costituzione italiana. Progetto e relazioni", Editrice - Studium, Roma 1947, pp. 203-227.
- AMBROSINI, G.: "Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale", Rivista di Diritto Pubblico, 1933, I, p. 93 y ss.
- ANCORA, T.: "Funzione d'indirizzo e coordinamento e funzione consultiva", Il Foro Amministrativo, 1984, nº 7-8, pp. 1600 y ss.
- ANCORA, T.: "Il controllo sugli atti della regione e la funzione di coordinamento", Studi per il centocinquatenario del Consiglio di Stato, Roma, 1981, pp. 465 y ss.
- ANIASI, A.: "Introduzione a per la repubblica delle autonomie", Sugarco edizioni, Roma 1978.
- ANIASI, A. (como Ministro per gli Affari Regionali): "Rapporto sullo stato delle autonomie", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1982.
- ANZON, A.: "Esigenze unitarie e competenza regionale", Giur. Cost. 1967, pp. 1549 y ss.
- ANZON, A.: "Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima, 1983, nº 6, pp. 1103-1119.
- ANZON, A.: "Incertezze sull'impiego degli statuti ordinari come "norma parametro" in tema di organizzazione burocratica delle regioni", Giur. Cost. parte prima, 1980, fasc. 2-4, pp. 81 y ss.
- ARGULLOR MURGADAS, E.: "La vía italiana a la autonomía regional. Estudios de Derecho Público sobre las autonomías regionales italianas", I.E.A.L., Madrid, 1977.
- ASSEMBLEA COSTITUENTE: "Atti della Commissione per la Costituzione", vol. II. Relazioni e proposte, Segretariato Generale della Camera dei Deputati, "Bozza di stampa", Roma, sin fecha.

AUSIELLO ORLANDO, C.: "Sicilia", Novissimo Dig. it. UTET, -  
Torín 1970, T. XVII, pp. 261-277.

BACHELET, V.: "Coordinamento", en Enciclopedia del Diritto,  
Tomo X, Giuffrè, Milano 1962, pp. 630 y ss.

BAGNASCO, A.: "Le strutture sociali regionali nell'analisi  
sociologica", Relación al seminario "La questione regio-  
nale in Italia", Trieste, junio 1982. Publicada en Le Re  
gioni, 1982, nº 6, pp. 1045 y ss.

BALDASSARRE, A.: "Rapporti tra Regioni e Governo: i dicemmi  
del regionalismo", en "Camero-Senato", Atti del Convegno  
sull'Autonomia Regionale nel rapporto con il Parlamento  
e il Governo", pp. 37 y ss. También un resumen en Il Co-  
mune democratico, nº 6 de 1982, pp. 3 y ss.

BALLADORE PALLIERI, G.: "Diritto Costituzionale", Giuffrè,  
11ª ed., Milano 1976.

BALLARDINI, R.: "Legge 382 e nuovi poteri delle Regioni", -  
Il Comune Democratico, 1976, nº 5, pp. 14 y ss.

BARBAGALLO, R.: "La Regione. Profili dell'ordinamento Regio-  
nale in Italia", Musemeci Editore, Aosta 1976.

BARBERA, A.: "Dopo la 382: problemi aperti per la riforma -  
dello Stato", Democrazia e diritto, 1977, nº 3, pp. 503-  
528.

BARBERA, A.: "Le istituzioni del pluralismo. Regioni e pote-  
ri locali: autonomie per governare", De Donato Editore,  
Bari 1977.

BARBERA, A.: "Le leggi fra Parlamento e Corte Costituziona-  
le", Pol. dir. 1973, pp. 672 y ss. Vid. "Le istituzioni  
del pluralismo", 261 y ss.

BARBERA, A.: "Le Regioni dieci anni dopo", Democrazia e di-  
ritto, 1979.

BARBERA, A.: "Regioni e interesse nazionale", Giuffrè, Mila  
no 1973.

BARBERA, A.: "Regioni e sviluppo economico: la nuova frontiera", Riv. Il Mulino 1980, n° 2, pp. 183-203.

BARBERA, A. - BASSANINI, F.: "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali", Il Mulino, Bologna 1978.

BARDUSCO, A.: "Lo Stato regionale italiano", Giuffrè, Milano 1980.

BARILE, P.: "Aspetti giuridici del "Progetto di programma - di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969", Scritti di diritto Costituzionale, Cedam, Padova 1967, pp. -- 566-591.

BARILE, P.: "Istituzioni di Diritto Pubblico", Ed. Cedam, - Padova 1982 (4ª ed.).

BARILE, P. -CHELI, E. -GRASSI, S.: "Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia", Il Mulino. - Bologna 1982.

BARONE, G.: "Il coordinamento ed il controllo del Commissario del Governo sull'attività amministrativa splicata nelle regioni a statuto ordinario", Riv. Trim. di diritto e procedura civile, 1971, pp. 443 y ss. También en Studi in memoria di Orazio Condorelli, 1974, pp. 91 y ss.; y - en "Lo statuto dei lavoratori", Roma 1971 (Atti conv. ri forma regionale).

BARONE, G.: "Il coordinamento ed il controllo del Commissario di Governo nelle Regioni a statuto ordinario", Quaderni ISAP, Milano 1971.

BARONE, G.: "Il coordinamento ed il controllo del Commissario del Governo sull'attività amministrativa esplicata - nelle regioni a statuto ordinario", Studi in memoria di Orazio Condorelli, Vol I, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 91-118.

BARONE, G.: "I Commissari al Governo", en Política del Dirit to, 1975, n° 4, pp. 416 y ss.

BARTHOLINI, S.: "Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale", Cedam, Padova 1967.

BARTHOLINI, S.: "I rapporti fra i supremi organi regionali"  
Cedam, Padova 1961.

BARTOLE, S.: "Di una dubbia applicazione della "commerce -  
clause" al settore dei consorzi agrari", Giur. Cost. Par  
te Prima, 1969, pp. 1013 y ss.

BARTOLE, S.: "Impressioni sul rapporto del ministro ANIASI  
sullo stato delle autonomie", Le Regioni, 1982, n° 6, pp  
1116 y ss.

BARTOLE, S.: "I principi fondamentali nella giurisprudenza  
della Corte Costituzionale (1970-1980)", Le Regioni, 1981  
pp. 14 y ss.

BARTOLE, S.: "Osservazione a prima lettura" (Comentario a -  
la Sentencia de la Corte Constitucional n° 10 de 1980),  
Giur. Cost. Parte prima, 1980, fasc. 2-4, pp. 70 y ss.

BARTOLE, S.: "Ripensando alla collaborazione tra Stato e Re  
gioni alla luce della teoria dei principi del diritto",  
Giurisprudenza Costituzionale, 1982, Parte prima, pp. --  
2420 y ss.

BARTOLE, S.: "Spunti in tema di collaborazione fra Stato e  
Regione", Giur. Cost. 1970, parte prima, pp. 2093 y ss.

BARTOLE, S.: "Supremazia e collaborazione nei rapporti tra  
Stato e Regioni", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1971, pp. 84-184.

BARTOLE-MASTRAGOSTINO-VANDELLI: "Le autonomie territoriali",  
Il Mulino, Bologna 1984.

BARTOLE, S. - VANDELLI, L. (a cura de): "Le Regioni nella -  
giurisprudenza", Il Mulino, Bologna 1980.

BARTOLINI, G.: "Regioni e autonomie locali: le questioni is  
tituzionali", Il Comune democratico 1984, n° 1, pp. 69-  
87.

BASCHIERI, G. - BIANCHI D'ESPINOSA, L. - GIANNATASIO, C.:  
"La Costituzione italiana. Commento analitico", Nocchioli  
Firenze 1949.

BASSANINI, F.: "Commissioni GIANNINI e attuazione della leg

ge 382", Il Comune Democratico, 1976, n° 5, pp. 23 y ss.

BASSANINI, F.: "Il trasferimento delle funzioni statali alle regioni", Ed. Lega per le autonomie locali, Roma 1972 pp. 42 y ss.

BASSANINI, F.: "Indirizzo e coordinamento delle attività regionali", en "La via italiana alle Regioni", a cargo di Donatello Serrani, Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti. Quaderni di studi regionali, 1. Edizioni di Comunità, Milano 1972.

BASSANINI, F.: "La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla prova dei fatti: l'aumento delle tariffe dei servizi extraurbani di trasporto di competenza regionale", Le Regioni 1975, pp. 570 y ss.

BASSANINI, F.: "L'attuazione delle Regioni", Firenze 1970.

BASSANINI, F.: "Le Regioni fra Stato e comunità locali", Il Mulino, Bologna 1976.

BASSANINI, F.: "Presentazione a per la repubblica delle autonomie", Sugarco Edizioni. Roma, 1978.

BASSANINI, F. - ONIDA, V.: "Osservazioni sulla bozza di schema di disegno di legge sui commissari del Governo delle regioni a statuto ordinario", en BASSANINI-ONIDA: "Problemi di Diritto Regionale. T.II: Trasferimento delle Funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri", Giuffrè, Milano 1971, pp. 37 y ss.

BENVENUTI, F.: "Appunti di Diritto Amministrativo", Cedam, Padova 1959.

BENVENUTI, F.: "I controlli amministrativi dello Stato sulla regione", Riv. Trim. dir. pubbl., 1972, p. 587 a 599.

BENVENUTI, F.: "Il sistema dei controlli amministrativi sugli atti delle regioni", en "Commissione di Studio per l'attuazione delle regioni a statuto normale! Relazioni e monografie a carattere generale. Roma 1962.

BENVENUTI, F.: "L'ordinamento repubblicano", Libreria Universitaria Editrice, Venezia 5ª edizione, 1975.

- BERLINGUER, L.: "Le regioni fra il potere centrale ed il potere locale", en "Le R<sup>e</sup>gioni fra potere centrale e potere locale", Materiali di una ricerca, Consiglio Regionale della Toscana, Firenze 1982, pp. 9 y ss.
- BERTI, G.: "Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale", Cedam, Padova 1969.
- BERTI, G.: "Commento all'art. 5 Costituzione", en "Commentario della Costituzione", a cura di Giuseppe BRANCA. Nicola Zanichelli Editore (Bologna), Soc. ed. del Foro italiano (Roma), 1975, pp. 277-295.
- BERTI, G.: "Corte Costituzionale e autonomie territoriali", en "Corte Costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia", Il Mulino, Bologna 1982, pp. 311-328.
- BERTOLISSI, M.: "La R<sup>e</sup>gione Friuli-Venezia Giulia dalla costituzione allo statuto", Le Regioni, n<sup>o</sup> 5/1983, pp. 811 y ss.
- BIANCHI D'ESPINOSA, L.B.: "Il Parlamento", en "Commentario sistematico alla Costituzione italiana", diretto da Piero Calamandrei e Alessandro Levi. G. Barbera editore. Firenze 1950, pp. 1 y ss.
- BISCARETTI DI RUFIA, P.: "Diritto Costituzionale", Jovene - Editore, Napoli, 13<sup>a</sup> ed. 1983.
- BISCARETTI DI RUFIA, P.: "La Costituzione italiana dopo un ventennio, nel giudizio degli esponenti politici", Studi in onore di Giuseppe CHIARELLI. Giuffrè, Milano 1974, pp 781 y ss.
- BERTOCCHINI, G.: "La programmazione pubblica: diagnosi", - L'Amministrazione italiana, 1984, n<sup>o</sup> 4, pp. 531-533.
- BLASCO ESTEVE, A.: "Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: Jurisprudencia -- Constitucional", R.E.D.P., n<sup>o</sup> 33, pp. 301 y ss.
- BOGNETTI, G.: "Costituzione economica e Corte Costituzionale", Giuffrè, Milano 1983.
- BONIFACIO, F.: "Fare onore all'impegno assunto", Le Autono-

mie, Rivista dell'Unione delle Province d'Italia, 1984, 2, p. 9.

BORRAJO INIESTA, I.: "El control judicial de leyes bajo la cláusula de comercio de la Constitución de Estados Unidos" Tesis doctoral, Madrid 1984.

BOZZI, A.: "Istituzioni di Diritto Pubblico", Giuffrè. Milano 1977 (5ª ed.).

BOZZI, A.: "Problemi giuridici e politici della programmazione economica", Montecitorio 1965, pp. 75-115.

BRANCASI, A.: "Finanza e bilancio", en: "La Regione in Toscana", Giuffrè, Milano 1984, pp. 147 y ss. A cargo di Carretti y Zaccaria.

BRANCASI, A.: "Il metodo della programmazione del sistema regionale italiano: analisi e prospettive", Quaderni Regionali FORMEZ, nº 37, Nápoles 1983, pp. 9 a 36. Nº dedicado a : "La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale".

BROSIO, G.: "La politica economica nazionale e i riflessi sulla spesa regionale", Quaderni Regionali FORMEZ, nº 37 Nápoles 1983, pp. 53 y ss. Nº dedicado a "La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale".

BRUNI, U.: "Le deleghe funzioni dello Stato alle Regioni", Nuova Rassegna leg. dott. e giurisp. 1984, nº 1, pp. 66-73.

BRUZZO, A.: "Rapporti fra programmazione economica e programmazione finanziaria in Italia: esperienze e prospettive", Quaderni Regionali FORMEZ, nº 37, Nápoles 1983, pp. 69 y ss. Nº dedicado a "La programmazione di bilancio: stato di attuazione a livello regionale".

BUSCEMA, V. - FUSCO, R.: "La Regione Friuli-Venezia Giulia" nº 6 de la colección "L'ordinamento amministrativo delle Regioni", dirigida por Guido LANDI. Giuffrè, Milano 1982.



- CACCAVALE, R.: "Il Commisario di Governo. La Prefettura", - L'Amministrazione italiana, 1982, pp. 1716 y ss.
- CAMMELLI, M.: "Cent'anni di regionalismo e dieci di regioni" Riv. Il Mulino, 1980, n° 2, pp. 166-182.
- CANNADA - BARTOLI: "Interesse (Diritto Amministrativa)", Em ciclopedia del Diritto, T. XXII, Giuffrè, Milano 1972, - pp. 1 y ss.
- CANTALUPO, G.: "Il potere sostitutivo del Prefetto sugli or gani e sugli atti delle province, dei comuni e dei con-- sorzi intercomunale e interprovinciali", Amm. it. 1976, 164.
- CAPACCIOLI, E.: "Manuale di Diritto Amministrativo, I", Ce- dam, 2ª ed., Padova 1983.
- CAPACCIOLI, E. y SATTA. F.: "Comento al Decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616)", I y II, Milano 1980, Giuffrè.
- CAPOTOSTI; "La Conferenza permanente per i rapporti tra Sta- to e Regioni: tendenza verso il regionalismo cooperativo" Le Regioni 1981, n° 5, 896.
- CARBONARO, S.: "Diritto Costituzionale", Editoriale dott. - Vito Majorca, 2ª ed., Firenze 1969.
- CARETTI, P.: "Ordinamento comunitario e autonomia regionale" Giuffrè, Milán 1979.
- CARETTI, P. - PIZZORUSSO, A.: "Rapporti fra Parlamento e re gioni (Relazione di sintesi)", en "Le R<sup>e</sup>gioni fra potere centrale e potere locale. Materiale di una ricerca". Con- siglio Regionale della Toscana. Commissione speciale per i problemi istituzionali, Firenze, 1982, pp. 117-123.
- CARLASSARE, L.: "Atti governativi d'indirizzo e coordinamen- to tra principio di legalità e riserva di legge", Le Re- gioni 1982, n° 6, pp. 1190 y ss.
- CARLASSARE, L.: "Visto commissariale e e formule di promulga- zione delle legge regionali", Le R<sup>e</sup>gioni, n° 2, 1973, pp. 272-274.

CARLI, M.: "I principi fondamentali nelle leggi dello Stato" Le Regioni, 1981, pp. 7 y ss.

CARLI, M.: "I vincoli della legislazione nazionale sull'attività legislativa delle Regioni: in particolare, l'attività di controllo", en Analisi e prospettive della legislazione regionale. Quaderni Regionali FORMEZ, n° 27, Napoli 1979, pp. 9-26.

CARRÀ, M.: "A proposito di programmazione regionale: il caso della L.R. Toscana 1 agosto 1981, n° 63, contenente la nuova disciplina delle agevolazioni finanziarie dirette al settore agricolo", Le Regioni 1982, n° 4, pp. 593-606.

CARRÀ, M.: "Elezione del Senato a base regionale", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", Materiale di una ricerca, Vol. I. Consiglio Regionale della Toscana, Firenze 1982, pp. 129-144.

CARRÀ, M.: "Organi misti", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", Materiali di una Ricerca, vol. I. - Consiglio Regionale della Toscana, Firenze 1982, pp. 73 y ss.

CARRÀ, M.: "Organizzazione regionale", "Annuario delle autonomie locali", 1984. Edizioni delle Autonomie, pp. 456-469.

CARUSO, A.: "Il Commissario del Governo quale portatore dell'interesse statale all'autonomia regionale", Nuova Rassegna legislaz. dottr. giurispr. 1979, p. 1861.

CASALE, G.: "Nuova finanza regionale: presupposti ed orientamenti", en: "Camera-Senato: Atti del Convegno sull'Autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Roma 1982, pp. 107 y ss.

CASSESE, S.: "Il Prefetto nella storia amministrativa", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1983, n° 4, pp. 1449-1457.

CASSESE, S.: "L'Amministrazione dello Stato", Giuffrè, Milano 1976.

CASSESE, S. (a cura de): "L'Amministrazione pubblica in Italia", Il Mulino, Bologna 1974.

CASSESE, S.: "La formazione dello stato amministrativo", Giuffrè, Milano 1974.

CASSESE, S.: "L'organizzazione statale e periferica", Convegno ANFACI, sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 101-116.

CASSESE, S.: "L'organizzazione statale periferica", en "La riforma amministrativa. Decentramento e autonomia", Matteo Editore, Treviso 1983.

CASSESE - SERRANI: "Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e regioni e tra regioni in Italia", Le Regioni, - 1980, nº 3, 398.

CASULO, P.: "Prefetto e Commissario del Governo", en Annuario 1983 delle Autonomie Locali (a cura de Sabino Casse-  
se). Edizioni delle autonomie. Roma.

CATTANEO, S.: "Organi delle partecipazioni statali e programmazione economica", Scritti in onore di Gaspare Ambrosini Vol. I. Giuffrè, Milano 1970, pp. 313 y ss.

CAVALLO, B. - DI PLINIO, G.: "Manuale di diritto pubblico - dell'economia", Giuffrè, Milano 1983.

CERASE, F.P. y otros: "L'istituzione dimezzata. Regioni tra Governo e amministrazione", Ediesse. Roma 1983.

CERETTI, C.: "Diritto Costituzionale italiano", UTET, Torino 1971.

CESAREO, P.: "L'autonomia della regione Trentino-Alto Adige e delle province di Trento e di Bolzano", Giuffrè, Milano 1957.

CESAREO, P.: "Programmazione (Diritto Pubblico)", Novissimo Digesto italiana, XIV. UTET, Torino 1967, pp. 59 a 63.

COEN, L.: "Le giornate di studio dell'isgre sulle questione regionale", Le Regioni 1983, nº 6, pp. 1065 y ss.

COMMISSARIO GOVERNO REGIONE PIEMONTE: "Richiesta deliberazioni alle amministrazioni di enti locali da parte dei Commissari del Governo", "Notiziario giuridico regionale" 1972, nº 4, pp. 612-614.

CHELI, E.: "Atto politico e funzione di indirizzo politico"  
Milán 1968.

CHELI, E.: "Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)", Archivio Giuridico. Vol. CLXIX, Fasc. 1-2 (Sesta serie, vol. XXXVIII, Fasc. 1-2), 1965. Società Tipografica editrice Modenese-Mucchr. Modena, 1965.

CHELI, E.: "Prospettive attuali nei rapporti tra Regioni -- con speciale autonomia e regioni ordinarie", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1971, pp. 237-255.

CHELI, E.- TOSI, S.: "Funzioni di indirizzo e controllo -- del Consiglio Regionale toscano (Relazione di sintesi)", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale...", cit., pp. 335-341.

CHELI, E. e CARETTI, P.: "I rapporti tra regioni e Parlamento: esperienza attuale e prospettive", en "Camera-Senato" "Atti del Convegno sull'Autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Roma 1984, pp. 71 y ss, También en Il Comune Democratico, nº 6 de 1982, pp. 15 y ss.

CHIARELLI, G.: "La formazione dello Stato italiano", Scritti in onore di Gaspare AMBROSINI, Vol. I. Giuffrè, Milano 1970, pp. 357 y ss.

CHIARELLI, R.: "Gli organi della pianificazione economica", Giuffrè, Milano 1973.

CLARICH, M.: "La nozione di direttiva: problemi ricostruttivi e tendenze recenti", Il Foro Amministrativo, 1984, nº 3, pp. 551 y ss.

CLARIZIA, A.: "Il Commissario di Governo", en Dizionario Amministrativo, T. II. A cargo de GUARINO. 2ª ed. Giuffrè Milano 1983, pp. 1264-1265.

COBUCCI, M.: "La collaborazione interregionale. Gli uffici e la gestione in comune: in particolare il caso delle Idrovie Padane". Quaderni Regionali FORMEZ, nº 36. Napoli -- 1982, dedicato a: "Stato, Regioni ed enti locali: dalla separazione al coordinamento delle funzioni", pp. 105-132.

COLZI, G.: "La Provincia ed il Comune", en Commentario sistematico alla Costituzione italiana II, pp. 381-429 (Commentario a cargo de Piero Calamandrei e Alessandro Levi) G. Barbera ed., Firenze 1950.

CORAGGIO, G.: "Merito Amministrativo", Enciclopedia del Diritto, XXVI, Giuffrè, Milano 1976, pp. 130 y ss.

COSTANZO, A.: "In tema d'indirizzo e coordinamento delle attività regionali", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima. 1983, nº 2-4, pp. 666-671.

CRISAFULLI, V.: "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionali delle fonti", Studi in memoria di Guido Zanobini III, Giuffrè, Milano 1965, pp. 171 y ss.

CRISAFULLI, V.: "La Regione davanti alla Corte Costituzionale", Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1963.

CRISAFULLI, V.: "Lezioni di Diritto Costituzionale, II: L'ordinamento costituzionale italiano", Cedam, Padova 1984, 5ª ed.

CRISAFULLI, V.: "Vicende della questione regionale", Riv. - it. Le Regioni. 1982, nº 4, pp. 495 y ss.

CUCCODORO, E.: "Verso la riforma delle istituzioni: strumenti", Nuova Rassegna, 1983, nº 9-10 (Número monográfico. Recoge materiales).

CUOCOLO, F.: "Le leggi nei rapporti fra Stato e Regioni", - Giuffrè. Milano 1967.

CUOCOLO, F.: "Relazione introduttiva", "Convegno di studi" sobre "Le Regioni e la riforma istituzionale", Genova, - 1984, ejemplar mecanografiado.

D'ABBIERO, P.: "Elementi di Diritto Pubblico", Leonardo da Vinci Editrici, Bari 1958.

D'ALBERGO, E.: "Il rapporto tra Stato centrale e regioni a statuto ordinario", en Cerose: "L'istituzione Dimezzata..." Ediesse. Roma 1983, pp. 21-70.

- D'ALBERGO, E.: "Rapporti giuridici fra Stato e Regioni", Il Comune democratico, 1972, pp. 12 y ss.
- D'ALBERGO, E.: "Riorganizzazione dei ministeri: potere esecutivo e decentramento", Il Comune Democratico, 1976, n° 5, pp. 41 y ss.
- D'ALESSIO, F.: "Istituzioni di Diritto Amministrativo italiano, I", UTET, Torino 1932.
- DE FEDO, E.: "Relazione", Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, cit., Sorrento, 1982, pp. 164 y ss.
- DE LISO, R.: "Cenni di giurisprudenza costituzionale in relazione al tema della decisione n° 39 del 4 marzo 1971", Giur. Cost. Parte prima, 1971, pp. 183 y ss.
- DE LUCA, F.: "Diritto amministrativo e scienza della amministrazione", Stab. Tip. Diritto e Giurisprudenza. Napoli - 1912.
- DE MARCO, : "La negoziazione legislativa", CEDAM, Padova 1984.
- DE MARTIN, G.C.: "Policentrismo autonomistico e coordinamento", en Nuova Rassegna 1983, n° 9-10, pp. 1100-1102; n° dedicato a "Verso la riforma delle istituzioni: strumenti", a cura di Enrico CUCCODORO.
- DE SABBATA, G.: "Più spazio agli enti locali", Il Comune Democratico, 1976, n° 5, pp. 18 y ss.
- DE SANTIS, G.: "I modelli organizzativi delle regioni italiane", en Cesare: "L'istituzione dimezzata...", cit., Ediesse, Roma 1983, pp. 111-114.
- DE SIERVO, U.: "Gli statuti delle Regioni", Giuffrè, Milano 1974.
- DE SIERVO, U.: "La riforma dei governi locali", AREL, Quaderni istituzionali, 3. Roma 1984.
- DE VALLES, A.: "Elementi di Diritto Amministrativo", Cedam, Padova 3ª ed. 1965,
- DEL VECCHIO, M.: "Relazione", Convegno ANFACI sobre el Com-

- missario del Governo, Sorrento 1982, pp. 153 y ss.
- DI GIOVINE,: "Sulla funzione di indirizzo e coordinamento: gli orientamenti della dottrina, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, la prassi governativa", en "Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e - coordinamento", Roma 1978, pp. 23 y ss.
- DI LEONE, M.M.: "Recenti progetti di legge in tema di ordinamento della Presidenza del Consiglio", Tesi di Laurea en "Istituzioni di Diritto Pubblico". Ejemplar mecanografado. Istituto di Diritto Pubblico, Firenze, Febbraio - 1984.
- DI PASSIO, R.: "Il Prefetto nel sistema politico-istituzionale", Stato Regione 1978 (4/5), p. 20.
- DI PASSIO, R.: "L'ordinamento regionale e delle comunità locali ed il ruolo del Commissario del Governo", Stato e Regione. novembre-dicembre 1977, nº 6, pp. 58-60.
- DI RAIMONDO,: "Il Commissario del Governo", CEDAM, Padova - 1983.
- DI RAIMONDO, M.: "Soprintendenza e coordinamento del Commissario del Governo", Relazione al Convegno ANFACI, Sorrento 1982, pp. 47-84.
- DOSSI, E.: "L'intervento delle Regioni nell'economia: poteri, criteri e limiti", en, Cesare: "L'istituzione dimezzata...", Ediesse, Roma 1983, pp. 71 a 109.
- ESCUIN PALOP,: "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo", F. - Juan March. Serie Universitaria, nº 198, Madrid 1983.
- FALCON, G.: "Regione Trentino-Alto Adige", Le Regioni 1976, p. 763.
- FALCON, G.: "Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per la applica-

zione dell'art. 127 Cost.", Giur. Cost. 1980, I, pp. 531 y ss.

FALZONE, V. - PALERMO, F. - COSENTINO, F. (a cura di): "La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori", Arnaldo Mondadori, Ed. 4ª ed., Milano 1980.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Las autonomías regionales. Aspectos políticos y jurídicos", Instituto Nacional de Prospectiva. Madrid 1977.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: vid. GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "La figura del Delegado de Hacienda en la Administración Española", Hacienda Pública Española, nº 73, 1981, pp. 371-383.

FERRANDO BADIA, J.: "Las autonomías regionales en la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947", Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1962.

FICHERA, F.: "Le Regioni: dalla programmazione ai governi parziali", Quaderni Regionali FORMEZ nº 37, 1983, pp. 37 a 52.

FLOGAÏTIS, S.: "La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie", Librairie générale de Droit et de jurisprudence, Paris 1979.

FODERARO, S.: "Manuale di Diritto Pubblico", Cedam, Padova 3ª ed. 1974.

FRAGOLA, U.: "Commento al D.P.R. n.º 616 sul decentramento amministrativo", Napoli 1978.

FRAGOLA, U.: "I Prefetti", Amm. It. 1974, p. 1558.

GABRIELE, F.: "Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sull'incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento", Giuffrè, Milano 1980.



-542-

GABRIELE, F.: "L'esercizio in via amministrativa della funzione statale di indirizzo e coordinamento: la Corte scioglie l'"enigma". Le Regioni vincono una "battaglia" ma perdono la "guerra"?", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima, 1983, n° 2-4, pp. 620-665.

GALEOTTI, S.: "Osservazioni sulla "Legge Regionale" come specie della "Legge" in senso tecnico", Scritti giuridici - in memoria di Piero CALAMANDREI, Vol. IV, Cedam, Padova 1958, pp. 459 y ss.

GALEOTTI, S.: "La garanzia costituzionale (Presupposti e -- concetto), Giuffrè, Milano 1950.

GALGANO, F.: "Commento all'art. 41 Costituzione", en Commentario della Costituzione. A cura di Giuseppe Branca. Nicola Zanichelli Editore (Bologna), Soc. ed. del Foro Italiano (Roma), 1982.

GALIZIA, M.: "Aspetti dell'organizzazione regionale (note - preliminari)" Scritti in onore di Gaspare AMBROSINI, Vol I, Giuffrè, Milano 1970 , pp. 719 y ss.

GALLO, C.E.: "Osservazioni sul coordinamento amministrativo" Foro amministrativo 1977, pp. 1643 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "El futuro de la autonomías territoriales", en "España: un presente para el futuro", II, -- Las Instituciones. I.E.E., Madrid 1984, pp. 99 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones", R.A.P. n° 100-102, pp. 213 y ss.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La ejecución autonómica de la legislación del Estado", Cuadernos Civitas. Madrid 1983.

GARCIA DE ENTERRIA, E.-FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho - Administrativo I y II", Civitas. Tomo I 4ª ed., Madrid 1983; Tomo II, 2ª ed., Madrid 1981.

GARCIA DE ENTERRIA-ALONSO GARCIA-ORTEGA ALVAREZ-PIÑAR MAÑAS -SANCHEZ MORON: "Madrid Comunidad Autónoma metropolitana", I.E.E., Madrid 1983.

- GARCIA DE ENTERRIA y otros: "La distribución de las competencias entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución Española", I.E.E. Madrid, 1980.
- GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución", 2ª ed. Civitas, Madrid 1985.
- GASPARRI, P.: "L'autonomia regionale sarda", Editrice Sarda Cagliari, sin fecha (1953 -?-).
- GASPARRI, P.: "Le norme di attuazione degli statuti regionali speciali", en Atti del Terzo Convegno di Studi Giuridici sulla Regione, Giuffrè Milán 1962, pp. 139 y ss.
- GASPARRI, P.: "Natura dei decreti d'attuazione degli statuti regionali e sindacato sulla loro costituzionalità", - Riv. dir. Proc. 1951, I, pp. 179 y ss.
- GASPARRI, P.: "Sui principi fondamentali stabiliti dalle leggi (art. 117 della Costituzione)", Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze, - 1969, VI, pp. 312 y ss.
- GATTO, E.: "Come nacquero le Regioni", Vicenza, Arti grafiche delle Venezie. Gruppo Mondadori, 1978.
- GELATI, C.: "I controlli sull'Amministrazione regionale", - Firenze 1974.
- GELATI, C.: "Il Commissario del Governo quale elemento strutturale di coordinamento tra Stato e Regione", Nuova Rassegna legisl. dottr. e giurisprud. 1971, pp. 1281-1285.
- GELATI, C.: "Del Commissario del Governo nell'ordinamento regionale", Nuova Rassegna, 1967, nº 3, pp. 194-203.
- GEMMA RANUCCI, A.M.: "Attualità dell'intervento del Prefetto in materia di controversie di lavoro", Nuova Rassegna 1983, nº 3-4/febrero), pp. 233-241.
- GESEA, C.: "Autonomie locali e principio di legalità", intervento a Convegno sobre "Gli enti locali territoriali nell'ordinamento regionali", Bari 20-22 abril 1979, publicado en Nuova Rassegna, 1980, nº 2, pp. 175 y ss.

- GIAGU, P.: "La regione Sardegna", nº 20 colección "L'ordinamento Amministrativo delle Regioni", dirigida por Guido LANDI. Giuffrè, Milano 1979.
- GIANNINI, M.S.: "Autonomia", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1957, - pp. 876 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Autonomia. Teoria generale e Diritto Pubblico", Enciclopedia del Diritto. Vol. IV. Giuffrè, Milano pp. 356 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Del lavare la testa all'asino", prólogo a BARBERA-BASSANINI: "I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali", Il Mulino, Bologna 1978, pp. 5 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Diritto Amministrativo", Giuffrè, Milán -- 1970, Tomos I y II.
- GIANNINI, M.S.: "Diritto Pubblico della economia", Il Mulino, Bologna 1977.
- GIANNINI, M.S.: "Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale", Atti del III Convegno di -- Studi giuridici sulla Regione. Milano 1962, pp. 183 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Introduzione al Diritto Costituzionale", - Bulzoni editore. Roma 1984.
- GIANNINI, M.S.: "Istituzioni di Diritto Amministrativo", -- Giuffrè, Milano 1981.
- GIANNINI, M.S.: "Controllo: nozioni e problemi", Studi in -- onore di Giuseppe CHIARELLI, Giuffrè, Milano 1974, pp. - 1213 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Controllo: nozione e problemi", Riv. Trim. dir. pubbl. 1974, pp. 1263 y ss.
- GIANNINI, M.S.: "Il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni", en "Le Regioni; politica o amministrazione?", Ed. di Comunità, Milán 1973.
- GIANNINI, M.S.: "Las Regiones en Italia", Cuadernos Civitas Madrid 1984.
- GIANNINI, M.S.: "L'attuazione dell'ordinamento regionale", Il

Comune Democratico, 1976, n° 5, pp. 5 y ss.

GIANNINI, M.S.: "L'esperienza regionale all'aprile 1971", - Riv. Trim. dir. Pubbl. 1971, pp. 231-236.

GIANNINI, M.S.: "Nota a la Sentencia de la Corte Constitucional de 26 de enero de 1957, n° 7", Publicada, sin título, en Giur. Cost. 1957, p. 50.

GIANNINI, M.S.: "Relazione generale", "Convegno di studi", sobre "Le Regioni e la riforma istituzionale", Genova -- 1984, ejemplar mecanografiado.

GIANDINI, D.: "Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento", Giuffrè, Milano 1981.

GIGLIOTTI, G.: "Il trasferimento delle funzioni degli enti pubblici nazionali ed interregionali nei decreti di trasferimento del 1972", Tesi di Laurea. Ejemplar mecanografiado, Firenze 1978-79.

GIOCOLO-NACCI, P.: "La Commissione di controllo sull'amministrazione regionale", Studi parlamentari e di politica costituzionale, n° 55 (1982, pp. 19 y ss.

GIOVENCO, L.: "Aspetti attuali della funzione del Prefetto" Riv. Trim. dir. pubbl. 1962, p. 589 y ss.

GIOVENCO, L.: "Natura giuridica della Regione", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1957, pp. 419 y ss.

GIOVENCO, L.: "Regione", Novissimo Digesto Italiano. T.XV, Torino 1957, UTET, pp. 15-29.

GIZZI, E.: "Aspetti istituzionali e problematici della figura del Commissario di Governo presso le Regioni", Stato e Regioni, 1976 (4/5), pp. 25-35.

GIZZI, E.: "Commissario del Governo ed attuazione della Costituzione", Studi parlamentari e di politica costituzionale n° 5/1982, pp. 5-17.

GIZZI, E.: "Commissario del Governo nelle Regioni", Novissimo Digesto Italiano. Appendice vol. II, 1981, pp. 71-75, UTET, Torino 1981.

- GIZZI, E.: "Funzioni e uffici statali nelle regioni a statu  
to speciale", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1968, pp. 234-271.
- GIZZI, E.: "I rapporti Regioni-Governo", Testo mecanografia  
do ("Bozza provvisoria non corretta") de la Relazione al  
Convegno sobre "Le Regioni e la Riforma istituzionale",  
Genova 10-11-12 mayo 1984.
- GIZZI, E.: "Intervento", Convegno ANFACI, sobre el Commissa  
rio del Governo, Sorrento 1982, pp. 271 y ss.
- GIZZI, E.: "La Regione come strumento di riforma dello Sta-  
to", Nuova Rassegna 1983, n° 9-10, pp. 1102-1104.
- GIZZI, E.: "Manuale di Diritto Regionale". Giuffrè 4ª ed.,  
Milano 1981.
- GIZZI, E.: "Osservazioni in torno al limite dei "principi -  
fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"", Atti -  
Terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione. Giuffrè  
Milano 1962, pp. 514 y ss.
- GIZZI, E.: "Relazione", Seminario sulla riforma dell'ammi--  
nistrazione periferica dello Stato. Bologna 1981.
- GIZZI, E.: "Rilievi metodologici sulle proposte della Commis-  
sione GIANNINI", Stato e Regione, n° 5, 1976, pp. 163-170
- GRACILI, R.: "Il sistema costituzionale delle autonomie lo-  
cali", Nuova Rassegna, 1984, n° 7-8, pp. 844-850.
- GREYWE-LEYMARIE, C.: "Le fédéralisme coopératif en Républi-  
que Fédérale d'Allemagne", París 1981.
- IANNELLA, M.: "Il Commissario di Governo nelle Regioni", Co-  
mune Democratico, 1981, n° 7, pp. 39-56.
- INGRASSIA, A.: "Il Prefetto dopo l'attuazione delle Regioni"  
Rass. Arma Carab. 1974, p. 951.
- INMORDINO, M.: "La Regione Sicilia", n° 19 Colección "L'or-  
dinamento amministrativo delle Regioni", dirigida por --  
Guido LANDI, Giuffrè, Milano 1980.

ITALIA, V.: "Le disposizioni di principio stabilite dal le-  
gislatore", Giuffrè, Milano 1970.

JIMENEZ BLANCO, A.: "Relaciones de funcionamiento entre el  
poder central y los entes territoriales en los derechos  
alemán y español". Tesis doctoral. Madrid 1984. Ahora pu  
blicada por el I.E.A.L., Madrid. 1985.

KISKER, G.: "La collaborazione fra Stato centrale e Stati -  
membri nella Repubblica Federale Tedesca", Riv. Trim. Dir.  
Pubblico, 1977, n° 3, pp. 999-1017.

LA BARBERA, G.: "Lineamenti di Diritto Pubblico della Regio  
ne Siciliana", S.F. Flaccovio Editore. Palermo. Terza --  
Edizione 1975.

LA BARBERA, G.: "Diritto Pubblico Regionale (vol. I. Parte  
Generale)", Giuffrè, Milano 1973.

LALLI, G.: "Il Commissario del Governo nei rapporti tra Sta  
to e Regioni", Nuova Rassegna legislaz. dottr. giurisp.  
1982, pp. 56-74 (con comentario di Rolando RICCI, p. 73)

LANDI, G.-POTENZA, G.: "Manuale di Diritto Amministrativo",  
Giuffrè, Milano 1978.

LA PERGOLA, A.: "Federalismo y Estado regional: la técnica  
de las autonomías a la luz del Derecho Comparado", Revis  
ta de Política Comparada, 1984, n° 10-11, pp. 191 y ss.

LA PERGOLA, A.: "La dimensione interregionale del potere e  
il collegamento istituzionale fra Stato e Regioni. Spun-  
ti di Diritto Comparato", en Attività legislativa delle  
Regioni e rapporti con lo Stato (Atti Seminario Istituto  
L. Sturzo, 23-25 gennaio 1974), Roma sin fecha.

LA TORRE, M.: "Nozioni di Diritto Amministrativo", Casa ed.  
Stamperia Nazionale. Roma VI ed. 1951.

- LATTARUOLO, A.: "Il Prefetto nella sua Evoluzione", Nuova - Rassegna, 1976, p. 2253.
- LAVAGNA, C.: "Istituzioni di Diritto Pubblico", UTET, 5ª ed. Turin 1982.
- LEONE, M.: "Sui rapporti Stato-Regioni", Il Comune Democratico, n° 5 de 1982, pp. 29-31.
- LESSONA, S.: "Introduzione al Diritto Amministrativo e sue strutture fondamentali", Nocchioli editori. Firenze 3ª ed. 1973.
- LEUANSKY, R.: "La vicenda degli enti elencati nella tabella B del Decreto 616: un primo bilancio", Le Regioni 1971, n° 1, pp. 53 y ss.
- LINDE PANIAGUA, E. y otros: "Materiales para el estudio y - aplicación de la Constitución Española de 1978", Ed. -- Aranzadi. Pamplona 1984.
- LOMBARDI, G.: "Legislazione regionale concorrente e limite dei principi: spunti e contrappunti a proposito di una - sentenza esemplare", Giur. Cost. I, 1982, pp. 26 y ss.
- LOPEZ RODO, L.: "Estado y Comunidades Autónomas", Publicaciones Abella, Madrid 1984.
- LUCIFREDI, R.-COLETTI, G.: "Decentramento amministrativo", UTET, Torino 1956.
- MALIN-VERNO,,: "Prefetto", en Novissimo Digesto italiano, Vol. XIII. Torino 1966, pp. 591 y ss.
- MANCINO, N.: "Il Commissario del Governo", Relazione al Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, Sorrento, 1982, pp. 117 y ss.
- MANCINO, N.: "Rifessioni sull'istituto del Commissario del Governo", Regioni e comunità locali 1982 (3/4), pp. 7 y ss.
- MANCINO, N.: "Rilievi critici sul progetto governativo di - riforma delle autonomie", Le Autonomie 1984, pp. 10-11.

MANNONI,: "Osservazioni sui poteri di coordinamento del Prefetto", Foro Amministrativo. 1964, III, pp. 303-326.

MANZELLA, A.: "Sul lavoro della Commissione parlamentare -- per le questioni regionali", en "La via italiana alle Regioni", a cargo de D. SERRANI, Edizioni di Comunità, Milán 1972, pp. 101 y ss.

MARI, S.: "Organi di coordinamento dell'attività dello Stato e delle Regioni. In particolare l'istituzione di una Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali", Tesi di Laurea in Diritto Regionale. Ejemplar mecanografiado, Università degli studi di Firenze. Facoltà di Giurisprudenza. Firenze 1981-82.

MARIANO, G.: "Il Commissario del Governo nella Regione", La Cartostampa. Torino 1971.

MARTIN RETORTILLO, S. (director) : "Descentralización administrativa y organización política", I y II , Ed. Alfaguara, Madrid 1973.

MARTIN RETORTILLO-BA QUER,S:"El reto de una administración - racionalizada", Civitas. Madrid 1983.

MARTINES, T.: "Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte Costituzionale", en "Studi sull'art. 41 Costituzione", Bologna 1969.

MARTINES, T.: "Diritto Costituzionale", Giuffrè, Milano 1978

MARTINES, T.: "Indirizzo politico", Enc. del Diritto, vol. XXI, Giuffrè, Milán 1971, pp. 134 y ss.

MARTINES, T.: "Lineamenti di Diritto Regionale", Giuffrè, - Milano 1982.

MARTINES, T.: "Lo Statuto Siciliano oggi", Le Regioni, nº5/ 1983, pp. 895 y ss.

MARTINES, T.: "Studio sull'autonomia politica della Regione" Riv. Trim. dir. pubbl., 1956, pp. 106 y ss.

MARTINES-RUGGERI: "Lineamenti di Diritto Regionale", Giuffrè Milano 1984.



MASTROLEO, G.: "Per una provincia riformata e del tutto nuova" rispetto al passato", Le autonomie. Rivista dell'Unione delle Province d'Italia. 1984, n° 2 (febrero), pp. 3 y ss.

MATTEO, G.: "Il Commissario del Governo nelle Regioni a statuto ordinario", Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, -- 1976, p. 253.

MAURIELLO, L.: "Il Commissario del Governo nell'ordinamento costituzionale della Repubblica", Relazione al Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 130 y ss.

MAZZIOTTI, M.: "Studi sulla potestà legislativa delle Regioni", Giuffrè, Milán 1961.

MEALE, G.: "La Regione Puglia", Giuffrè. Milano 1979, n° 16 de la colección dirigida por Guido LANDI, "L'ordinamento amministrativo delle Regioni".

MEALE, G.: "Principi di Diritto Regionale", Cacucci editore Bari 1983.

MEOLI, C.: "Il Prefetto nell'ordinamento italiano. Profili storico-istituzionali", Enciclopedia dei Comuni. Firenze 1984.

MERLONI, F.: "La riforma del Governo locale e regionale nei paesi mediterranei", Riv. Trim. dir. pubbl. 1983, n° 3, pp. 769-801.

MEZZAPESA, P.: "Un interessante preliminare del dibattito - parlamentare sulla riforma autonomistica", Le autonomie. Rivista dell'unione delle province d'Italia. 1984, n° 3, pp. 3 y ss.

MEZZAPESA, P.: "Una fase di ristagno", Le Autonomie 1984, - n° 2, pp. 6 y ss.

MIELE, G.: "La Regione", Commentario sistematico alla Costituzione Italiana", II; Firenze 1950, pp. 225-379.

MIELE, G.: "La Regione nella Costituzione Italiana", Firenze 1949.

MIELE, G.: "Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1954.

MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI: "Rapporto sullo Stato - delle autonomie", vid. ANIASI.

MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI (UFFICIO): "Dissegno di - legge: norme sui Commissari del Governo e sui Commissa--riati del Governo nelle regioni a statuto ordinario", -- Ejemplar mecanografiado, sin fecha. Surge de los traba--jos de la Comisión BASSANINI.

MODICA, E.: "Poteri locali e riforma regionale", Il Comune Democratico, 1976, nº 5, pp. 9 y ss.

MODICA, E.: "Rapporto sulle Regioni", Editore Riuniti, Roma 1975.

MODICA, E.: "Struttura istituzionale delle Regioni", en "A che punto siamo con le regioni", Sansoni. Firenze 1974, pp. 26-34.

MONTEMAGGI, L.: "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento ed il Governo", en Camera-Senato: "L'Autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Atti del Seminario. Roma 1984, pp. 15 y ss.

MOR, G.: "Centralismo e autonomie territoriale negli ultimi - dieci anni: dallo Stato burocratico allo Stato dei parti--ti", Studi in onore di Antonio AMORTH, vol. II: Scritti di diritto Costituzionale e altri. Giuffrè, Milano 1982, pp. 367 y ss.

MORBIDELLI, G.: "Processo alle Regioni", Firenze 1979.

MORISI, M.: "L'osservazione "politologica": alcune prelimi--nare esigenze di ricerca sull'esperienza regionale", Le Regioni 1982, nº 6, pp. 1063 y ss.

MORELLO OCAÑA, L.: "La Administración local", Tecnos, Madrid 1984.

MORTATI, C.: "Autonomia e pluralismo nel pensiero di Adria--no OLIVETTI", en "La Regione e il Governo locale", Giuf--frè, Milano 1965.

MORTATI, C.: "Costituzione", Enc. del Dir., XI, Giuffrè, Milano, pp. 169 y ss.

MORTATI, C.: "I limiti della legge regionale", Atti del Terzo Convegno di Studi Giuridici sulla Regione, Giuffrè, Milano 1962, pp. 27 y ss.

MORTATI, C.: "Istituzioni di Diritto Pubblico", Cedam, Padova. Tomo I, 1975; Tomo II, 1976. 9ª edición de ambos.

MORTATI, C.: "La Costituzione in senso materiale", Milano - Giuffrè 1940.

MORTATI, C.: "Legislazione regionale esclusiva e interesse nazionale", Giurisp. Cost. Parte prima. 1956, pp. 1001 y ss.

MORTATI, C.: "L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva", in Studi in onore di Emilio CROSA. Tomo II, Giuffrè, Milano 1960, pp. 1277 y ss.

MOSCHINI, R.: "Riverificare senza indugi le posizioni e le elaborazioni sulla nuova provincia", Le Autonomie 1984, nº 2, pp. 15-19.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Derecho público de las Comunidades Autónomas", Civitas. Madrid. Tomo I, 1982; Tomo II, 1984.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Los principios constitucionales de unidad y autonomía y el problema de la nueva planta de las administraciones públicas", R.A.P., nº 100-102, pp. 1839 y ss.

MUTI, S.: "Il Commissario del Governo tra Costituzione e realtà" in "La Costituzione italiana. Il disegno originario e la realtà attuale", Giuffrè, Milano 1980, pp. 369 y ss. También en Regioni e Comunità locali, 1981, pp. 21 y ss.

NANIA, R.: "Limite dei "principi" e autonomia legislativa regionale", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima. 1980, pp. 1774-1793.

- 555-
- NIGRO, M.: "Il Governo locale. I, Storia e problemi", Roma 1980. Università degli Studi di Roma. Facoltà di Giurisprudenza. Bulzoni Editore. Roma, Lezioni di diritto amministrativo, anno accademico 1979-1980.
- NIGRO, M.: "Giustizia Amministrativa", Il Mulino 3<sup>a</sup> ed., Bologna 1983,
- NOCILLA, : "Ipotesi ricostruttive in tema di procedimento per la soluzione delle questioni di merito concernenti le leggi regionali", Giur. Cost. parte prima 1979, pp. 74 y ss.
- ONIDA, V.: "Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta", Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1971, pp. 256-288.
- ONIDA, V.: "Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima 1972, pp. 1503 y ss.
- ONIDA, V.: "L'attuazione amministrativa del D.P.R. 616", Le Regioni, n<sup>o</sup> 1 de 1979, pp. 18 a 38.
- ORSI BATTAGLINI, A.: "Decentramento, ristrutturazione degli uffici e organi politici nell'amministrazione comunale", Le Regioni, n<sup>o</sup> 5 1979, pp. 819 y ss.
- ORSI BATTAGLINI, A.: "Le autonomie locali nell'ordinamento regionale", Giuffrè, Milano 1974.
- ORSI BATTAGLINI, A.: "Osservazioni ed ipotesi di lavoro sul rapporto tra Regioni ed enti locali", en "Le regioni fra potere centrale e potere locale", pp. 241-263.
- ORSI BATTAGLINI, A.: "Rapporto tra Regioni ed enti locali - (Relazione di intesi)", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale", p. 233.
- ORSI BATTAGLINI, A.: "Stato e "sistema delle autonomie" dal garantismo a nuove forme di democrazia politica", Democrazia e diritto n<sup>o</sup> 4, 1976.

PADOIN, P.: "Il ruolo del prefetto nell'attuale ordinamento"  
Nuova Rassegna 1976, p. 14.

PADRONO, A.: "Annotazioni sulle più recenti vicende del rapporto Governo-Regioni", Comunicazione al "Convegno di studi su Le Regioni e la riforma istituzionale", Genova, maggio 1984, ejemplar mecanografiado.

PALADIN, L.: "Commento allo Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia", Udine 1969.

PALADIN, L.: "Corte Costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio", Le Regioni, 1981, p. 1250 y ss. También en Varios Autores: "Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia". Il Mulino, Bologna 1982, pp. 329 y ss.

PALADIN, L.: "Diritto Regionale", Cedam, Padova 3ª ed. 1979

PALADIN, L.: "Il limite di merito delle leggi regionali", - Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1957.

PALADIN, L.: "Impressioni sul rapporto del Ministro ANIASI sullo stato delle autonomie", Le Regioni, 1982, nº 6, pp. 1108 y ss.

PALADIN, L.: "La potestà legislativa regionale", 1958. Cedam Padova.

PALADIN, L.: "La riforma regionale tra Costituzione e prassi", Diritto e Società, 1979, nº 2, p. 263.

PALADIN, L.: "Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale", en "Dal regionalismo alla Regione", a cargo de E. ROTELLI, Il Mulino, Bologna 1973, pp. 307 y ss.

PALADIN, L.: "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale", Foro amministrativo. 1971, I, II, pp. 3 y ss.

PALADIN, L.: "Prospettive per una diversa formulazione della legislazione regionale", en Analisi e prospettive della legislazione regionale. Quaderni Regionali Formez nº 27. Napoli 1979.

-222-

PALADIN, L.: "Sulle funzioni statali di indirizzo e di coor  
dinamento nelle materie di competenza regionale", Giur.  
Cost. 1971, fasc. 1. pp. 189 y ss.

PALADIN, L.: "Venezia Giulia-Friuli", Nuviss. Dig. it. UTET  
1975, T. XX, pp. 654-659.

PALADIN-BASSANINI: "Il nuovo trasferimento di funzioni sta-  
tali alle regioni e l'attuazione della legge n° 382 secon-  
do la proposta della Commissione GIANNINI", Le Regioni,  
1976, n° 4, pp. 639 y ss.

PALAZZOLI, C.: "Les regions italiennes. Contribution à l'étu-  
de de la décentralisation politique", Librairie générale  
de droit et de jurisprudence, Paris 1966.

PAREJO ALFONSO, L.: "Estado social y administración pública.  
Los postulados constitucionales de la reforma administra-  
tiva", Civitas. Madrid 1983.

PAREJO ALFONSO, L.: "Garantía institucional y autonomías lo-  
cales", I.E.A.L. Colección Estudios Derecho Público. Ma-  
drid 1981.

PAREJO ALFONSO, L.: "La organización administrativa en gene-  
ral", Apuntes de Derecho Administrativo Cátedra García -  
de Enterría. Universidad Complutense. Facultad de Derecho  
Servicio de Publicaciones. Madrid 1982.

PAREJO ALFONSO, L.: "La prevalencia del derecho estatal so-  
bre el regional", C.E.C., Madrid 1981.

PARRILLO, F.: "Programmazione (Politica economica)", Novis-  
simo Digesto Italiano. XIV. UTET, Torino 1967, pp. 63-66.

PASTORI, G.: "I modelli procedurali della programmazione na-  
zionale", Quaderni Regionali FORMEZ, n° 36, Nápoli 1982,  
pp. 9-29. N° dedicato a "Stato, Regioni ed enti locali:  
dalla separazione al coordinamento delle funzioni".

PASTORI, G.: "Gli studio di Diritto Amministrativo in mate-  
ria regionale", Le Regioni 1982, n° 6, pp. 1069 y ss.

PASTORI, G.: "I rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali  
nel settore dello sviluppo economico", en Quaderni Regio

le FORMEZ, nº 26 dedicato a "La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616, vol. 2º: Lo sviluppo economico", Napoli 1980, pp. 5-24.

PASTORI, G.: "Le Regioni senza regionalismo", Riv. Il Mulino, 1980, nº 2, pp. 204-216.

PASTORI, G.: "Prospettive per il riordinamento della legislazione regionale", in Analisi e prospettive della legislazione regionale. Quaderni Regionali FORMEZ, nº 27. Napoli 1979, pp. 229-242.

PEDETTA, M.: "Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima. 1983, nº 2-4, pp. 672-683.

PEDETTA, M.: "Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle regioni", Le Regioni 1982, pp. 78 y ss.

PEPE, M.: "Il Commissario del Governo", L'Amministrazione italiana, 1972, pp. 609 y ss.

PERGOLESI, : "Diritto Costituzionale", Cedam, Padova 1958.

PIAZZA, N.: "Principi di amministrazione", L'amministrazione italiana, 1984, nº 1, pp. 20-23.

PIGA, F.: "Premessa ad uno studio sul coordinamento amministrativo", Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato. Roma 1981, pp. 359 y ss. También en Foro Amministrativo, 1981, pp. 716 y ss.

PINI, R.: "Procedure di programmazione e ordinamento regionale", Cedam Padova 1979.

PINTO, F.: "Il Commissario del Governo nel quadro dei rapporti tra Stato e Regioni", Foro Amministrativo, 1976, I, pp. 1733-1762.

PIÑAR MANAS, J.L.: "La Administración periférica civil del Estado", R.A.P., nº 100-102, pp. 1899 y ss.

PIZZETTI, F.: "Il sistema costituzionale delle autonomie locali", 1979, Giuffrè, Milano.

- PIZZETTI, F.: "Significato ed efficacia delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali", Le Regioni: Politica o amministrazione?, Ed. di Comunità, Milano 1973, pp. 215 y ss.
- PIZZETTI, F.: "Stato delle autonomie e amministrazione integrata", Le Regioni 1981, n° 2, p. 356.
- PIZZORUSSO, A.: "Il controllo di merito delle leggi regionali", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale..." pp. 201 y ss.
- PIZZORUSSO, A.: "Le minoranze nel diritto pubblico interno" Giuffrè, Milano 1967.
- PIZZORUSSO, A.: "Lezioni di Diritto Costituzionale", Il Foro italiano, Roma 1984, 3ª ed.
- PIZZORUSSO, A.: "Vent'anni dopo", Il Foro italiano 1977, I, p. 276.
- POTOTSCHNIG, U.: "La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo", en Camera-Senato: "Atti del Convegno sull'Autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", pp. 133-145. También en Il Comune Democratico, n° 6 de 1982, pp. 41 y ss.
- POTOTSCHNIG, U.: "La (non) applicazione dell'art. 11 del D.P. R. 616 all'attenzione del Parlamento", Le Regioni 1980, pp 419-425.
- POTOTSCHNIG, U.: "Trentino-Alto Adige", Novissimo Dig. it. UTET, Torino 1973, T. XIX, pp. 675-688.
- PREDIERI, A.: "Pianificazione e costituzione", Edizioni di Comunità, Milano 1963.
- PUBUSA, A.: "Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano", Giuffrè, Milano 1983.
- QUARANTA, A.: "Le autonomie locali nella Costituzione", La Voce delle Autonomie, 1980, n° 1-2, pp. 5 y ss.



QUARANTA, A.: "Lineamenti di Diritto Amministrativo", Edizioni PEM. Roma 1972.

RASOLA, N.: "Commissario del Governo e Prefetto: coordinamento e supremazia", Convegno ANFACI, sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 264 y ss.

REGIO D'ACI, E.: "La Regione Trentino-Alto Adige", nº 4 de la colección dirigida por Guido LANDI: "L'ordinamento amministrativo delle Regioni", Giuffrè, Milano 1982.

RENDINA, M.: "Governo e Regioni un'unica sede di incontro", Il Comune democratico, 1982, nº 3, pp. 93-106.

RESTA, D.: "Sui profili giuridici dell'attività svolta dal Commissario del Governo nelle Regioni di Diritto comune" Rivista amministrativa della Repubblica italiana, 1977, pp. 825-842.

RICCI, R.: "Dopo l'istituzione delle Regioni bisogna regionalizzare anche l'Amministrazione statale", Nuova Rassegna 1980, nº 19, pp. 1709 y ss.

RICCI, R.: "Il Commissario del Governo nella teoria e nella prassi", Nuova Rassegna nº 7 abril 1983, pp. 681-688.

RICCI, R.: "L'unità di indirizzo politico e amministrativo nello Stato delle autonomie", Nuova Rassegna 1982, nº 5-6.

RIDOLA, P.: "Il Commissario del Governo nella Regione", Tip. Gemma, Roma 1977.

RIZZO, F.: "Relazione", Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 85 y ss.

ROEHRSEN, G.: "Il Commissario del Governo nelle Regioni", Rassegna dei lavori pubblici, 1972, I, pp. 1-8. También en Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, 1971, pp. 520 y ss.

ROEHRSEN, G.: "Sullo Stato delle autonomie locali", Nuova Rassegna, 1983, nº 11-12 (junio), pp. 1161-7.

ROJCH, A.: "Una filosofia e un metodo "nuovi" nei rapporti

tra il Governo centrale, le Regioni e le autonomie locali", Le Autonomie, 1984, n° 2, p. 20.

ROLLA, G.: "La Commissione per le questioni regionali nei rapporti fra Stato e Regioni", Giuffrè, Milano 1979.

ROLLA, G.: "L'attività di indirizzo e coordinamento ed i suoi limiti di esercizio nelle Regioni ad autonomia speciale: considerazioni in merito all'art. 2 del D.P.R. 11 giugno 1979, n° 348", Le Regioni 1983, n° 6, pp. 1190 y ss.

ROLLA, G. (a cura di): "L'autonomia regionale sarda. Problemi e prospettive della specialità", Jovene ed., Napoli - 1984.

ROLLA, G.: "Riforma delle istituzioni e costituzione materiale", Giuffrè, Milano 1980.

ROMANO, S.: "Decentramento amministrativo", Scritti Minori, Vol. II Diritto Amministrativo, Giuffrè, Milano 1950, pp. 11 y ss.

ROMANO, S.: "I caratteri giuridici della formazione del regno d'Italia", en "Scritti minori", Volume I (Diritto Costituzionale), Giuffrè, Milano 1950, pp. 327-344.

ROMANO, S.: "Principi di Diritto Costituzionale generale", Giuffrè, Milano 1945.

ROTELLI, E.: "Dal regionalismo alla regione", Il Mulino, Bologna 1973.

ROTELLI, E.: "La non riforma (Le autonomie locali nell'età dei partiti)", Edizioni Lavoro Roma 1981.

ROTELLI, E.-VITTA, E.: "L'autonomia regionale della Valle d'Aosta", G. Giappichelli, Editore. Torino 1973.

ROTELLI, E.: "L'avvento della Regione in Italia", Giuffrè Milano 1967.

RUFFILLI, R.: "La questione regionale dall'unificazione alla dittatura", Giuffrè; milano 1971,

RUGGERI, A.: "Ancora in tema di leggi statali e leggi regio

nale su materie di competenza ripartita", Scritti in onore di Salvatore PUGLIATTI. Vol. III: Diritto Pubblico. - Giuffrè, Milano 1978, pp. 1229 y ss.

RUGGERI, A.: "L'interesse di altre Regioni come limite di merito alla potestà legislativa regionale", Rassegna Parlamentare, 1972.

RUGGERI, A.: "Omisioni" e "reticenze" della normativa regionale in attuazione di leggi-cornice: spunti metodologici - per un'indagine ricostruttiva delle esperienze legislative sulle materie di competenza ripartita", en "L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Suplemento nº 5 del "Bolletino di Legislazione e documentazione regionale", Roma 1984, pp. 149 y ss.

RUGGERI, A.: Vid. MARTINES-RUGGERI.

SAINZ MORENO, F. (Edición preparada por él): "Constitución española. Trabajos Parlamentarios", Cortes Generales, Madrid 1979.

SAINZ MORENO, F.: "Conceptos jurídicos, interpretación y -- discrecionalidad administrativa", Civitas, Madrid 1976.

SALERNO, G.: "La programmazione di bilancio in Italia", Cedam, Padova 1983.

SALVIA, F.: "Regioni e programmazione", Il Foro Amministrativo, 1973, II, pp. 174 y ss.

SANCETA, A.: "Nozioni di Diritto Amministrativo", Edizioni Bucalo-Latina, 1977.

SANDULLI, A.M.: "Manuale di Diritto Amministrativo", Jovene Editore. Nápoles, 13ª ed. (I y II) 1982.

SANDULLI, A.M.: "I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione", Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1972, pp. 575 y ss.

SANDULLI, A.M.: "Legge. Forza di legge. Valore di legge", - Riv. Trim. Dir. Pubbl. 1957.

- SANGIACOMO, O.: "Eenni sull'istituto del Commissario del Governo nell'ordinamento regionale", Riv. Corte dei Conti, 1960, 2, pp. 38 y ss.
- SANNONER LEONE, V.: "Competenze del Presidente della Giunta e del Commissario del Governo in materia di costituzioni degli organi regionali di controllo", Foro amministrativo, 1975, II, pp. 145 y ss.
- SANTAMARIA, P.: "L'istituto del Prefetto oggi", Nuova Rassegna, nº 8 abril 1983, pp. 833-851.
- SANTOLAYA MACHETTI, P.: "Descentralización y cooperación", I.E.A.L. Madrid 1984.
- SAPORITO, L.: "Il Commissario di Governo", Comunicación al "Convegno di Studio" sobre "La Regione nella fase costituente", 29-31 oct. 1970, pp. 46 y ss.
- SAPORITO, L.: "Le competenze regionali", Giuffrè, Milano -- 1973.
- SAREDO, G.: "La legge sull'amministrazione comunale e provinciale. Vol. I", Unione Tipografico ed. Torino, 1901 (2ª ed.).
- SATTA, F.: "Commento al art. 11 D.P.R. 616", en Enzo CAPPACCIOLI y Filippo SATTA, Commento al Decreto 616 (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), Giuffrè, Milano 1980, pp. 263 y ss.
- SCHREIBER, A.: "Uno strano tipo di ordinanze "libere": Quelle del Commissario del Governo nella regione Friuli-Venezia Giulia "in deroga alla vigenti leggi italiane", Il Foro Amministrativo, 1983, nº 7-8, pp. 1798-1802.
- SCIULLO, G.: "Pianificazione amministrativa e partecipazione. I: procedimenti", Giuffrè, Milano 1984.
- SCOTTO, I.: "Manuale di Diritto amministrativo e costituzionale", Ed. Italedi, Roma 1965 (3ª ed.).
- SCUDIERO, M.: "Il Commissario del Governo nelle Regioni a - statuto ordinario: modello costituzionale e problemi di attuazione", Relazione al Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 29-46.

- SCUDIERO, M.: "Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi-cornice", en Camera-Senato: "L'autonomia regionale nel rapporto -- con il Parlamento e il Governo", pp. 21-36.
- SCURTO, L.: "Manuale di Diritto degli enti locali", Libreria Dario Flaccovio, ed. Palermo, dic. 1983.
- SEVERI, F.S.: "Il richiamo del Commissario straordinario nel Friuli terremotato", Le Regioni 1977, pp. 44 y ss.
- SEVERI, F.S.: "Poteri straordinari e principi dell'ordinamento", Le Regioni, n° 3/1982, pp. 464-476.
- SICONOLFI, P.: "Codice costituzionale", Patron Editore, Sologna 1978.
- SILVESTRI, E.: "Le leggi cornice", Riv. Trim. dir. pubbl. 1970, pp. 1006 y ss.
- SORACE, D.: "Le Regioni italiane alla fine degli anni 70", Le Regioni, 1979, pp. 521 y ss.
- SORACE, D.: "Ponencia presentada al Primo Convegno di Studi Giuridici", en "Gli interventi nel credito delle Regioni e degli Enti locali: Primo Convegno di Studi giuridici". Firenze, 22-23 novembre 1982. Publicado por la Giunta Regionale de la Regione Toscana. Firenze 1982, pp. 25 y ss.
- SORACE, D.: "Rapporti fra Governo e Regioni (Relazione di sintesi)", en "Le Regioni fra potere centrale e potere locale. Materiali di una ricerca", I, Consiglio Regionale della Toscana. Commissione speciale per i problemi istituzionali. Firenze 1982, pp. 47 a 62.
- SPAGNA MUSSO, E.: "Codice di diritto regionale comune. La normativa statale per le regione ordinarie", Zanichelli, Bologna 1981.
- SPAGNA MUSSO, E.: "Corso di Diritto regionale", Cedam, Padova 1983.
- SPAGNA MUSSO, E.: "Diritto Costituzionale", Cedam, Padova - Vol. 1º: 1979; Vol. 2º: 1981.

- SPAGNA MUSSO, E.: "Il Commissario del Governo quale organo di collegamento tra Stato e R<sup>e</sup>gioni", Giurisprudenza Costituzionale, parte prima, 1965; pp. 480 y ss.
- SPAGNA MUSSO, E.: "Studi di diritto costituzionale", Morano Editori. Napoli 1966.
- SPARANO, L.: "Il Commissario del Governo ed il Prefetto quali organi di raccordo tra Stato ed autonomie locali", -- Nuova Rassegna 1981, pp. 1037 y ss.
- STADERINI, F.: "Le scelte di spesa degli amministratori locali e la giurisprudenza della Corte dei conti", Nuova Rassegna 1984, n<sup>o</sup> 7-8, pp. 831-843.
- STANCANELLI, G.: "Decentramento regionale e riordinamento della pubblica amministrazione", Comunicazione al Convegno sobre "La Regione nella fase costituente", 29-31 oct. 1970, pp. 11 y ss.
- STELO, V.: "I Commissari di Governo ed i Prefetti", Firenze 1981.
- STELO, V.: "I Commissario del Governo ed i Prefetti. I commissori del coordinamento e della programmazione nelle relazione Stato-Regioni-Enti locali", Nuova Rassegna legisl. dottr. giurispr. 1980, pp. 1717 y ss.
- STELO, V.: "Le Prefetture: essere o non essere?", Prattica amministrativa 1976, p. 208.
- STELO, V.: "La programmazione economica: metodo o funzione?", Nuova Rassegna, n<sup>o</sup> 13, julio 1983, pp. 1369 y ss.
- STROZZI, G.: "Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale", Giuffrè, Milano 1983.
- TARANTINI, G.: "Problemi e prospettive del controllo di merito delle leggi regionali", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima. 1983, n<sup>o</sup> 8, pp. 1609-1628.
- TERRANOVA, S.: "Il Commissario del Governo nelle regioni a Statuto ordinario", Il Foro Amministrativo 1977, I, pp. 3034-3046.

TERZUOLO, G.: "Alcune riflessioni sull'elenco -tassativo e indicativo- delle materie di cui all'art. 117 Costituzione", Quaderni Regionali 1983, n° 3, pp. 1104-9.

TESAURO, A.: "Manuale di diritto pubblico", Morano Editore, Napoli (sin fecha).

TRAPANESE, V.: "Il bilancio pluriennale programmatico: un istituto da attivare", Nuova Rassegna 1984, n° 7-8, pp. 893-915.

TRAPANESE, V.: "Il sistema di controllo sulla gestione finanziaria", Nuova Rassegna 1983, n° 3-4 (febrero), pp. 246-267.

TRENTIN, S.: "Autonomia, autarchia, decentramento", Riv. -- Dir. Pubbl., 1925, I, pp. 65 y ss.

TREVES, G.: "Autarchia, autogoverno, autonomia", Riv. Trim. dir. Pubbl. 1957, pp. 277 y ss.

TREVES, G.: "Principi di diritto pubblico", UTET, Torino -- 1973, reimpresión 1976.

TRIMARCHI-BANFI, F.: "Il controllo di legittimità", Cedam, Padova, 1984.

TRIMARCHI BANFI, F.: "L'indirizzo e il coordinamento: una funzione "bonne à tout faire"", Le R<sub>e</sub>gioni 1978, pp. 307 y ss.

TRIMARCHI BANFI, F.: "Principi fondamentali e potestà legislativa delle R<sub>e</sub>gioni nella prospettiva attuale", Giurisprudenza Costituzionale. Parte prima, 1970, pp. 928 y ss.

TRIMARCHI BANFI, F.: "Verso una "delegificazione" delle norme di principio?", Le R<sub>e</sub>gione, 1982, n° 6, pp. 1169 y ss.

TUCCARI, E.: "Principi di Diritto regionale", Peloritana -- editrice. Messina, 1972.

VANDELLI, L.: "Appunti e ipotesi in tema di controllo sulla legislazione regionale e di principi stabiliti da leggi dello Stato", Le R<sub>e</sub>gioni 1981, pp. 691 y ss.

- VANDELLI, L.: "L'ordinamento regionale spagnolo", Giuffrè, Milano 1980. Trad. esp.: "El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas", Madrid, 1982.
- VARIOS AUTORES: "Atti del Primo Convegno di studi regionali" Cedam Padova 1955.
- VARIOS AUTORES: "Atti del Terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione", Giuffrè, Milano 1962.
- VARIOS AUTORES: "Atti del Quinto Convegno di studi giuridici sulle Regioni", Giuffrè, Milano, 1970.
- VARIOS AUTORES: "Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento", Roma 1978.
- VARIOS AUTORES: "Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia", Il Mulino, Bologna 1982.
- VARIOS AUTORES: "Il Commissario del Governo nelle Regioni a Statuto ordinario", Atti del Convegno di Studio, Sorrento, 18-19-20 junio 1982. Associazione Nazionale dei Funzionari dell'Amministrazione Civile dell'Interno ANFACI, Napoli 1983.
- VARIOS AUTORES: "Il controllo governativo sulle leggi regionali. Problemi e prospettive", Atti del Seminario: Bologna, 26 settembre 1979. Giuffrè, Milano 1982.
- VARIOS AUTORES: "La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616 Vol. I: Assetto del territorio e servizi sociali", Quaderni Regionali FORMEZ, n° 26. Nápoles 1980.
- VARIOS AUTORES: "La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616 Vol. II: Lo sviluppo economico", Quaderni Regionali FORMEZ, n° 26. Nápoles 1980.
- VARIOS AUTORES: "La nuova Costituzione Italiana. Progetto e Relazioni". Editrice Studium. Roma 1947.
- VARIOS AUTORES: "La programmazione regionale", CESPE-CRS, Roma 1980, (Centro Studi di Politica economica-Centro di Studi e iniziative per la riforma dello Stato).
- VARIOS AUTORES: "L'autonomia regionale nel rapporto con il



Parlamento e il Governo", Atti del Seminario, Supplemento al n° 5 del Bollettino di legislazione e documentazione - regionale Camera-Senato.

VARIOS AUTORES, (a cargo de Donatello SERRANI): "La via italiana alle Regioni", Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti. Quaderni di studi Regionali, n° 1, Edizioni di Comunità, Milano 1972.

VARIOS AUTORES: "Le Regioni: politica o amministrazione", - Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti. Quaderni di Studi regionali n° 3, Edizioni di Comunità, Milano -- 1973.

VARIOS AUTORES: "L'ordinamento della presidenza del Consiglio", Democrazia e diritto, 1982, pp. 89 y ss.

VARIOS AUTORES: "Riforma delle autonomie in Europa", en Anuario 1983 delle autonomie locali. Edizioni delle Autonomie. Roma.

VERMIGLIO,: "Il Commisi del Governo nelle Regioni di Diritto comune", Montecitorio 1967, n° 3-6, pp. 19 y ss.

VICENZI, V.: "La Commissione parlamentare per le questioni regionali: proposte di modificazione delle vigenti disposizioni dei regolamenti parlamentari", en "L'autonomia - regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo", Roma 1984, pp. 223 y ss.

VIGNOCCHI, G.: "Considerazioni su taluni problemi di ordine giuridico-politico nella attuazione delle funzioni normative e amministrative delle regioni", Studi in onore di Giuseppe CHIARELLI, Tomo II, Giuffrè 1974, pp. 1891 y ss.

VILLONE, M.: "Relazione", al Convegno ANFACI sobre el Commissario del Governo, Sorrento 1982, pp. 179 y ss.

VIRGA, P.: "Diritto Costituzionale", Giuffrè, Milano 9ª ed. 1979.

VIRGA, P.: "Il Commissario del Governo", Enc. del diritto. Vol. XIII, Giuffrè, Milano 1960, pp. 855 y ss.

VIRGA, P.: "La Regione", Giuffrè, Milano 1949.

- VIRGA, P.: "Le R<sup>e</sup>gioni dinanzi alla Corte Costituzionale", "Convegno di studi", sobre "Le R<sup>e</sup>gioni e la riforma istituzionale", Genova, 1984, ejemplâr mecanografiado.
- VITTA, C.: "Diritto amministrativo", UTET, I, 4<sup>a</sup> ed., 1954, II, 4<sup>a</sup> ed. Torino 1955.
- VITTA, C.: "Il Regionalismo", Società An. Editrice "La Voce" Firenze 1923.
- VITTA, E.: "Valle d'Aosta", Novissimo Dig. It., UTET, Turin 1975, T. XX, pp. 426-435.
- VOLPE, G.: "Autonomia locale e garantismo. La separazione - delle competenze tra Stato e regione", Giuffrè, Milano - 1972.
- VOLPE, G.: "Commento a la Sentenza 150/82", Il Foro Italiano, 1983, fasc. 3, pp. 603-4.
- VOLPE, G.: "Interesse nazionale e principi fondamentali nei rapporti tra Stato e Regioni", Foro italiano 1981, pp. 1856-58.
- VOLPE, G.: "Nuove forme di esercizio di indirizzo e coordinamento delle attività regionali", Giur. Cost. 1976, parte prima, pp. 2242 y ss.
- ZACCARIA, R.: "Il Commissario del Governo", en Varios Autores, "Regioni e organizzazione amministrativa, Studi per l'attuazione dell'ordinamento regionale", Olschki 1971, pp. 75-131.
- ZANONE, v. (a cargo de): "Potere statale e riforma regionale", Il Mulino, Bologna 1976.
- ZANOBINI, G.: "Autonomia pubblica e privata", Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti. vol. IV: Diritto pubblico e storia del Diritto, Cedam, Padova.
- ZANOBINI, G.: "Corso di diritto amministrativo", Vol. III, "L'organizzazione amministrativa, Giuffrè, Milano 1958, 6<sup>a</sup> ed.

ZANOBINI, G.: "L'amministrazione locale", Cedam, Padova 1935  
(2ª ed.)

ZINGALI, G.: "Profili costituzionalistici dei conflitti di  
interessi fra lo Stato e la Regione e fra le Regioni", -  
Scritti in onore di Gaspare AMBROSINI, vol. III. Giuffrè  
Milano 1970, pp. 2315 y ss.